



Jo Sølve Aadland Dalane

USA og Nato etter 9/11

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORGE

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security tar sikte på å være et fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen, står for forfatteren(e)s egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORWAY

The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS) is a part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognised scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1-5).

Director: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security aims to provide a flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt



Jo Sølve Aadland Dalane

USA og Nato etter 9/11

FORFATTAREN

Jo Sølve Aadland Dalane (f. 1986) har ein mastergrad i statsvitskap med fordjuping i internasjonal politikk frå Universitetet i Oslo 2011. Han har òg ein bachelorgrad i Europastudier frå Universitetet i Oslo 2008. Frå mai 2010 til juni 2011 var han masterstipendiat ved Institutt for forsvarsstudier, som ein del av forskingsprogrammet "NATO in a changing world".

Det føreliggjande arbeidet er ei omarbeidd utgåve av Dalane si masteroppgåve ved Universitetet i Oslo våren 2011.

ENGLISH SUMMARY

This study seeks to analyse the implications of the military operation in Afghanistan for NATO as an instrument in American foreign and security policy. Numerous analyses have been made of US geopolitics and the Afghanistan operation separately. The study combines something from both in arguing that the future of NATO cannot be considered on the basis of an analysis of the Afghanistan operation alone. American geopolitical interests in Eurasia are crucial for understanding NATO's role in American geopolitics and the impact of the Afghanistan operation. NATO has largely failed to live up to American expectations in Afghanistan. Indeed, NATO has shown that it neither has the military capacity nor the political will to carry out this kind of operation. There is also evidence that suggests that the US would prefer not to be engaged in an operation of this magnitude in the future, so NATO's Afghanistan effort will not be crucial for how US officials evaluate NATO. All things considered, NATO's ability to act as an instrument for promoting American interests in Eurasia is what matters most. In other words, the Afghanistan operation has revealed NATO's inability to fight this kind of operation. This will have consequences for how the US can expect to use NATO in the future. However, this does not mean that NATO's existence is threatened. America's interest in keeping NATO derives first and foremost from the alliance's ability to contribute to American geopolitical goals in Eurasia. Therefore, NATO is, and will continue to be, an important alliance for the US.



INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute For Defence Studies

ISSN 1504-6753

© Norwegian Institute for Defence Studies info@ifs.mil.no – ifs.forsvaret.no

INNHALD

| | |
|--|----|
| INNLEIING | 7 |
| AMERIKANSK GEOPOLITIKK | 13 |
| NATO I AMERIKANSK GEOPOLITIKK | 21 |
| AFGHANISTAN | 29 |
| USA OG NATO – UNDER OG ETTER AFGHANISTAN | 43 |
| KONKLUSJON | 59 |
| SLUTTNOTER | 63 |
| LITTERATUR | 65 |

Innleiing

Sidan grunnlegginga i 1949 har North Atlantic Treaty Organization (NATO) vore eit viktig instrument i USAs geopolittikk. Heilt frå starten av har denne alliansen vore det berande elementet i det transatlantiske tryggleikssystemet. Gjennom 60 år har Nato, trass i kriser og omkalfatringar, overlevd som ein relevant allianse og som ein viktig faktor for å sikre dei geopolitiske interessene til USA, mellom anna stabilitet i Europa, utbreiing av demokrati og fråvær av ein stormaktsutfordrar.

Nato i 1949 og Nato i 2010 er to ulike alliansar. Medlemstalet er mykje høgare, og oppgåvene har endra seg. Frå å vere ein allianse som berre hadde oppgåver i det euroatlantiske området, er Nato i dag engasjert i ein svært krevjande og stor militær operasjon i Afghanistan. Røynslene frå denne operasjonen har skapt stor debatt om kva nytte alliansen har for USA. Somme meiner at operasjonen har vist at Nato ikkje er i stand til å realisere dei måla og ynska USA har, og at utfallet i Afghanistan vil avgjere Natos framtid (sjå t.d. Lundestad 2006; Smith 2006; Sanders 2009). Dersom dette er tilfellet, kan Afghanistan-operasjonen innebere slutten på Nato eller grunnleggjande endre den funksjonen Nato har i verda i dag. Dette har ikkje berre konsekvensar for USA, men har stor relevans for alle Nato-land. Røynslene frå operasjonen i Afghanistan, men òg nye erfaringar frå Libya, reiser spørsmål om kva oppgåver Nato har eitt eller ti år fram i tid.

Denne studien stiller spørsmål om kor viktig det er for USA at Nato kan gjennomføre ekspedisjonsprega militære operasjonar, samla sett.¹ Jamvel om USA vurderer Natos innsats og kapasitet på dette området som utilstrekkeleg, er det grunn til å tru at Natos medverknad til å realisere andre geopolitiske interesser framleis gjer at USA har interesse av alliansen. I så fall vil NATO spele ei avgjerande rolle for USA og fylle viktige funksjonar framover, trass i dystre spådomar.

BAKGRUNN

I 1993 uttalte den republikanske senatoren Richard Lugar at Nato måtte gå “out of area or out of business” (Berdal og Ucko 2009: 59). Nato måtte med andre ord bli ein aktør

utover Natos kjerneområde for å kunne halde fram med å vere ein relevant tryggingsspolitisk aktør.² Lugar sikta både til Nato som aktør på den internasjonale arenaen, men òg til Nato som eit relevant instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Utsegna til Lugar starta ein debatt som framleis er aktuell, i og med operasjonen i Afghanistan. Eit presserande spørsmål er i kor stor grad Nato skal vere ein global aktør som gjennomfører ekspedisjonsprega operasjonar “out-of-area”.³

Under den kalde krigen var Nato ein viktig institusjon som markerte dei geografiske og ideologiske grensene for maktsfærane mellom USA og Sovjetunionen i Eurasia. For USA var Nato i denne perioden først og fremst ein forsvarsallianse som skulle demme opp for Sovjetunionen og stabilisere Europa. I Nato hadde USA og Europa eit kollektivt forsvar mot eit kollektivt trugsmål – Sovjetunionen. Slutten på den kalde krigen markerte eit skilje i Natos historie som skapte nye utfordringar, i hovudsak fordi det kollektive trugsmålet var borte. Kva retning skulle alliansen gå i? Mange hevda at Nato hadde utlevd si rolle og ville gå i oppløysing fordi det felles trugsmålet som alliansen vart grunnlagd på, hadde falle bort (sjå m.a. Mearsheimer 1990; Waltz 1993). Men desse prediksjonane slo ikkje til. Tvert i mot gjekk Nato inn i ein ekspansiv periode der alliansen vart utvida med nye medlemsland og dei geografiske grensene vart flytta austover. Utvidinga var òg med på å fremje liberale verdiar og demokrati (Moore 2007: 55-74). I tillegg gjekk Nato for første gong “out-of-area” i Kosovo. Det var ei utvikling som Mastanduno (2005: 322) kalla ei endring frå ein defensiv allianse tileigna forsvar av medlemsterritoriet “in-area”, til eit politisk instrument tileigna stabilisering av konflikhtar “out-of-area”. Afghanistan-operasjonen står som døme på ein kategori oppgåver Nato kan ta på seg. Operasjonen i Libya viser at dette framleis er ein funksjon Nato fyller. Spørsmålet er kor viktig det er for USA at Nato gjennomfører slike operasjonar.

Terroråtaka i New York 11. september 2001 markerte eit skilje i amerikansk utanrikspolitikk og i forholdet til Nato. Den kollektive forsvarsgarantien som ligg nedfelt i artikkel 5 i Washington-traktaten vart teken i bruk for første gong og resulterte i operasjonar som Eagle Assist og Active Endeavor.⁴ Som ei fylgje av terroråtaket 11. september invaderte USA Afghanistan i 2001, medan Nato som organisasjon formelt vart involvert i Afghanistan i 2003.⁵ Denne operasjonen har sidan vore dominerande på agendaen, både i debatten internt i Nato og i debatten om Natos framtid og forholdet mellom USA og Europa. I særleg grad har debatten dreidd seg om forholdet mellom artikkel 5 og “out-of-area”-operasjonar.

Mange av dei nye medlemslanda i Nato ynskjer eit større fokus på tradisjonelle oppgåver der den kollektive tryggleiken i kjerneområdet står i sentrum. Andre medlemsland, som USA og Storbritannia, ynskjer fokus på nye oppgåver, der alliansen fungerer som eit instrument i global konflikthandtering. Desse motsetningane har kome til uttrykk i utarbeidinga av eit nytt strategisk konsept i Nato, i den politiske debatten i dei ulike medlemslanda og i den generelle debatten om International Security Assistance Force (ISAF) og Afghanistan. Ti år etter at operasjonen i Afghanistan starta er han enno ikkje over, og

fleire Nato-land har sagt at dei ynskjer å trekkje seg ut av operasjonen. Økonomisk krise og reaksjonar etter skarpe utsegner om Nato frå tidlegare forsvarsminister Robert Gates har vore med å setje fart i debatten.

Denne situasjonen gjer at somme går så langt som å hevde at Nato er inne i ei krise alliansen truleg ikkje vil overleve. På bakgrunn av dette har fleire hevda at framtida til nato kviler på og er avhengig av utfallet i Afghanistan. Ein versjon av dette synet finn vi i ein CSIS-rapport frå 2006 der det heiter at "the future of NATO ultimately hangs on a successful mission in Afghanistan" (Smith m.fl. 2006: 11). Rupp (2006: 155) går endå lenger og hevdar at "failure in Afghanistan would be devastating for NATO". For dei som forsvarer eit slik syn, blir Afghanistan ein kritisk test på om Nato har ei framtid som ein levedyktig og relevant allianse i internasjonal politikk generelt og i amerikansk utanrikspolitikkk spesielt. Stephen Walt, som spådde Natos fall etter den kalde krigen, har moderert seg og meiner i dag at Nato kan bli eit byggverk utan innhald, med andre ord ei framtid der Nato berre eksisterer på papiret, men utan å ha nokon som helst relevans i internasjonal politikk (Walt 2010). I tillegg er det forskarar som meiner at eit nederlag eller ein svikt i Afghanistan vil svekkje Natos truverde (m.a. Noetzel og Schreer 2009; Kolodziej 2008; Webber 2009). Dei ser for seg at Nato har ei framtid som ein relevant allianse, men med mindre truverde når det gjeld å ta på seg oppgåver i internasjonale operasjonar.

Endå om dette argumentet ikkje har vore så mykje framme i debatten dei siste åra, speglar argumenta ein større debatt i Nato om byrdefordeling mellom alliansemedlemer. Ein gjennomgangstone er at dersom Nato skal ha ei framtid som levedyktig allianse, er det naudsynt at den største og viktigaste staten i det transatlantiske samarbeidet, USA, er interessert i å halde fram med Nato-samarbeidet og dermed at Nato kan ha ein funksjon i amerikansk politikk.

TEMA FOR DENNE STUDIEN

Litteraturen om amerikansk utanrikspolitikkk er enorm i omfang, det same kan seiast om Nato-litteraturen. Særleg etter omveltingane i verdspolitikken 11. september 2001, har den analytiske innsatsen auka. Afghanistan-operasjonen er utførleg analysert. Fokuset i desse arbeida ligg på alt frå konkrete militære doktrinar til koplinga mellom humanitær og militær innsats. Gjennom desse analysane er det gitt eit godt bilete av svært mange aspekt ved denne operasjonen. Sameleis har amerikansk geopolitikkk, amerikanske storstrategiske interesser og kva verktoy og instrument som kan brukast i slik måloppnåing, vore gjenstand for mange analysar. Fokuset på Eurasia som eit sentralt geostrategisk område har ein lang tradisjon frå Spykman og MacKinder til Brzezinski og andre. Eurasia blir oftast definert som det kontinentale fastlandet som til saman utgjer Europa og Asia, der fokuset ligg på at kontroll over dette området gir eit maktgrunnlag på global basis.⁶

Det er likevel lite litteratur som granskar desse to komponentane i kombinasjon og

prøver å setje Afghanistan-operasjonen inn i eit større storstrategisk bilete. Det er nett-opp det eg skal giere her. Denne studien ligg i skjeringspunktet mellom det Afghanistan-spesifikke og det storstrategiske. Eg vil fokusere på kva Afghanistan-operasjonen kan seie oss om korleis USA tenkjer og kan tenkje om Nato, og kva konsekvensar denne operasjonen har for alliansens plass i amerikansk geopolittikk. Afghanistan kan då sjåast som ein case på korleis ekspedisjonskapasitet kjem til uttrykk i Nato og påverkar forholdet til USA. Det er behov for grundige analysar av dette, først og fremst for å nyanse og spisse debatten kring det framtidige forholdet mellom USA og Nato. Det er no debatten omkring dette er aktuell, det er no det er behov for inngående kunnskap om dette forholdet. I tillegg har ein gjennom snart ti år i Afghanistan gjort mange røynsler og drege lærdomar av dei. Eg vonar difor å kunne gi eit bidrag til debatten ved å analysere den rolla Nato har i amerikansk utanrikspolitikk.

Denne studien er ikkje ein detaljert analyse av Afghanistan-operasjonen, eller ei komplett studie av Nato i amerikansk geopolittikk, men ein analyse av USAs vurdering av kor nyttig Nato er i amerikansk geopolittikk. Fokuset vil difor ligge på korleis Afghanistan påverkar USAs vurdering av nytteverdien til Nato i forhold til amerikansk storpolitisk tenking eller geostrategi. Geostrategi kan definerast på mange måtar og blir ofte definert under ulike namn. Brzezinski (1997: 31) definerer geostrategi som "strategic management of geopolitical interests". Ein slik definisjon legg opp til at staten tenkjer strategisk og langsiktig omkring sine geopolitiske målsetjingar. Desse målsetjingane kan ut i frå ein geopolittisk ståstad definerast som å auke eller halde oppe det amerikanske maktgrunnlaget på global basis. Sidan eg skal konsentrere meg om Natos plass i amerikansk utanrikspolitikk vil eg meir konkret nytte geostrategi som ei overordna nemning på korleis USA vurderer Nato som eit nyttig verktøy i høve til å oppnå sine geopolitiske målsetjingar.

To krigar, i Afghanistan og i Irak, har vore med å prege amerikansk utanrikspolitikk etter 2001. Ikkje berre har terrorismen markert seg som eit svært relevant trugsmål, men kampen mot terrorisme har òg påverka forsvarsbudsjettet og militærstrategiske prioriteringar. Ekspedisjonsprega militære operasjonar har på den måten vore med på å forme innhaldet i amerikansk utanrikspolitisk strategi dei siste åra. Desse realitetane ligg til grunn for argumentasjonen om at Afghanistan vil avgjere Natos framtid i amerikanske auge. Dersom desse krigsoperasjonane er retningsgivande for den amerikanske tankegangen og strategien, er det naturleg at også Nato blir vurdert ut frå korleis denne alliansen kan bidra til å oppnå dei måla USA har i tilknytning til dette. Jamvel om ekspedisjonskapasitet er sentralt for nytteverdien USA har av Nato, vil eg argumentere for at eit slikt syn er for snevert. Dette synet tek ikkje omsyn til ein større heilskapleg amerikansk strategi. Det er denne globale strategien med alle sine komponentar og langsiktige mål som må ligge som vurderingskriterium for Natos relevans i amerikansk politikk, ikkje berre kortsiktige mål.

For å kunne avgjere kor viktig Afghanistan-operasjonen er for det amerikanske synet på Nato, må vi vurdere Afghanistan-operasjonen opp mot andre amerikanske mål-

setjingar. Dersom amerikansk vurdering av Nato står og fell på Natos innsats i denne operasjonen, er Afghanistan avgjerande for om USA ser på Nato som eit framtidig nyttig verktøy i geopolitikken. Skulle Afghanistan-operasjonen derimot ikkje vere avgjerande for USAs tilhøve til Nato jamført med andre amerikanske mål, er innsatsen til Nato i denne operasjonen heller ikkje avgjerande for Natos framtid. Ei totalvurdering av den amerikanske oppfatninga av Nato må difor ta omsyn både til amerikanske mål og Natos innsats i Afghanistan i tillegg til Natos funksjon i høve til andre amerikanske målsetjingar.

PLAN FOR STUDIEN

Med utgangspunkt i dette resonnementet er denne studien delt i to. I den første delen skisserer eg det geopolitiske utgangspunktet som ligg til grunn for analysen, før eg går inn på amerikanske geopolitiske interesser i Eurasia og utleier dei målsetjingane som er relevante i forhold til Nato. Her lyfter eg fram dei hovudfunksjonane Nato har og har hatt for amerikansk geopolitisk måloppnåing. I den andre delen nyttar eg det geopolitiske rammeverket til å studere kor viktig ekspedisjonskapasitet er for nytten USA ser i Nato. Eg analyserer først amerikanske mål og middel for operasjonen i Afghanistan og kva USA ynskjer at Nato skal bidra med i denne operasjonen. Deretter kjem eg inn på i kva grad Nato har greidd å leve opp til amerikanske mål og krav i Afghanistan. Her er militær kapasitet og politisk vilje to sentrale variablar. Analysen viser i hovudsak at Nato ikkje har greidd å leve opp til amerikanske mål og forventningar. Men mykje tyder òg på at denne typen operasjonar ikkje vil vere den typiske måten å føre kampen mot terror på. Det gjer at denne operasjonen har mindre å seie for forholdet mellom USA og Nato. Til sist drøftar eg korleis Nato som instrument i amerikansk geostrategi blir påverka av røynslene frå Afghanistan-operasjonen, og grunngir korleis Nato er med på å realisere ei rekkje andre mål. Studien konkluderer med at endå om Afghanistan-operasjonen har mykje å seie for kva oppgåver USA kan rekne med å bruke Nato til i framtida, er han ikkje avgjerande for Natos framtid. I staden er Natos funksjon i amerikanske geopolitiske målsetjingar i Eurasia eit berande element for USAs vurdering av Nato. Afghanistan-operasjonen endrar lite i den samanhengen.

Amerikansk geopolittikk

I boka "The Grand Chessboard" frå 1997, analyserer Zbigniew Brzezinski amerikanske strategiske målsetjingar ut i frå ein geopolitisk argumentasjon. Her hevdar han at "America's primary interest is to help ensure that no single power comes to control this geopolitical space and that the global community has unhindered financial and economic access to it" (Brzezinski 1997: 148). Geopolittikk er eit vidt omgrep som dekkjer ulike perspektiv på statleg politikk, med koplinga mellom geografi og politisk strategi som eit fellestrekk.⁷ Brzezinski representerer ein preskriptiv variant av geopolittikk, som inneber ein global strategi for å sikre nasjonens interesser (Mayer 2008: 16). Dette kan kallast geostrategi, "strategic management of geopolitical interests" (Brzezinski 1997: 31). Brzezinski tek utgangspunkt i global geopolittikk, med "preponderance over the entire Eurasian continent serving as the central basis for global primacy" (Brzezinski 1997: 39). Han framhevar at korleis USA handterer Eurasia er sentralt for deiara globale maktposisjon i det internasjonale systemet. Europa blir i denne samanhengen heilt sentralt, både på grunn av at Europa i seg sjølv kan vera ein viktig støttespelar for USA, men òg fordi området geografisk er eit bru hovud inn i resten av Eurasia. Dermed er det viktig å hindre at det veks fram makter som kan konkurrere om denne posisjonen i Eurasia. Geopolittikk i denne formen fokuserer på geopolitiske aktørar, statar, og korleis desse opptrer. Brzezinski skil mellom "geostrategic players" og "geostrategic pivots" for å vise at ikkje alle statar har same funksjon eller viktighetsgrad i eit slikt system. Koplinga mellom geopolittikk og retninga realisme i politisk teori er dermed tydeleg, der makt og interesser, og statane som sentrale aktørar står i fokus.⁸

Det er nyttig, men har òg sine avgrensingar å nytte geostrategisperspektivet. For å kunne undersøkje korleis Afghanistan-operasjonen står i forhold til utforminga av amerikansk Nato-polittikk er det naudsynt å sjå dette i samband med dei andre måla USA har, ikkje berre i ljøs av enkelthendingar. Her gir geopolittikken eit verdifullt bidrag. Ei utfordring i analysen av amerikansk politikk er å seie kva som er den amerikanske "grand strategy", og korleis ein kan kome på sporet av den. Dersom ein berre konsentrerer seg om

amerikansk politikk i praksis, kan det hende ein kjem over eit mønster som ein karakteriserer som ein strategi, fordi handlingar og avgjersler over tid fell inn i dette mønsteret. Det kan likevel vera vanskeleg å seie om det er rasjonelle avvegingar som har drive fram denne politikken. Her er det i alle fall to moglegheiter (Mayer 2008: 10-12). Ein moglegheit er at ein står overfor geostrategiske føringar, bevisste planar som har vore retningsgivande for dei utanrikspolitiske vala som politikarane har gjort. Men det kan òg hende at desse handlingane rett og slett er litt tilfeldige avgjersler som dannar eit mønster over tid. Dette tyder ikkje at politikken dermed er heilt utan mål og mening, men at ein handlar utan ein overordna plan. Over tid vil til dømes ein president ta avgjersler som ligg nær einannan og som dermed dannar eit mønster. Ein kan diskutere om ein i så fall har å gjere med ein "grand strategy". Ein kan likevel argumentere for at dersom handlingar og avgjersler over fleire presidentperiodar, i dette tilfellet overfor Nato, er prega av kontinuitet og einskapleg tenking, har ein å gjere med geopolitiske betraktningar som verkar lite tilfeldige. Gitt vanskelegheiter med å trenge inn i korleis avgjerdstakarane tenkjer til ei kvar tid, er det gunstig å ha eit rammeverk som gir ei plausibel hypotese om amerikansk politikk over tid. Her er det ein styrke å nytte geopolitikkperspektivet, fordi ein då har å gjere med eit rammeverk som har som siktemål å forklare langsiktig tenking og strategi. På den andre sida kan eit slikt perspektiv gjere det vanskeleg å gå nært inn på enkelt detaljar og finne dei små nyansane ved dette temaet.

SAMARBEID MELLOM STATAR

Samarbeid og vilkåra for samarbeid mellom statar, slik ein ser i Nato, er eit sentralt tema i internasjonal politisk teori. Ulike variantar av realisme har kome med viktige bidrag. Terriff m.fl. (1999: 41) legg vekt på at den enkelte staten i det anarkiske systemet vil unngå løysingar med andre statar som avgrensar eigen autonomi og fridom til å handle. Dette ville innebære at staten stod svekka med omsyn til å handle raskt og autonomt i ei krise. I fylgje denne tankerekka, skulle då statane unngå samarbeid og alliansar med andre der ein måtte yte noko sjølv for å få del i goda som alliansen gir. Ein slik tanke må likevel justerast noko. Sjølv om realismen legg vekt på at statane ynskjer å greie seg mest mogleg på eiga hand, blir ikkje samarbeid og alliansar avvist. Morgenthau (2006: 193) hevdar tvert om at alliansar er ein naudsynt funksjon av maktbalansen i det internasjonale systemet. Andre realiseretningar legg òg vekt på at alliansar og samarbeid er noko statane søker fordi dei tener på det. Allianseteori søker å gi ei forklaring på kvifor statar inngår alliansar. Føremålet med alliansar er først og fremst å kombinere alliansemedlemene sine kapabilitetar slik at den enkelte staten sine interesser, i særleg grad tryggingspolitiske mål, vert styrka (Walt 2009: 88f). Kenneth Waltz (2000) hevdar at maktfordeling og nasjonale interesser er hovuddrivkreftene i oppretting og oppretthalding av alliansar. Den dominerande staten, staten med mest makt, vil ynskje å oppretthalde alliansar så lenge desse er med på å tene interessene denne staten har. Waltz utelukkar ikkje institusjonelle faktorar, men meiner desse er underordna statlege interesser. I

forhold til Nato vil det i fylgje Waltz primært vera amerikanske interesser, makt og påverknad som driv alliansen. Dette er i tråd med Morgenthau, som legg vekt på at statar vil gå inn i alliansar så lenge desse kan bidra til å oppretthalde eller auke maktposisjonen deira. Statane vil på den andre sida unngå alliansar dersom den enkelte staten trur at den er kapabel til å oppretthalde maktposisjonen åleine, eller dersom ulempene ved å vera med i alliansen er større enn fordelane (Morgenthau 2006: 193). Både Waltz og Morgenthau legg såleis vekt på at valet om å inngå alliansar er ein rein kostnad-nyttekalkyle med interesser og makt som avgjerande faktorar. I fylgje trugsmålsbalanseteori opprettar statane alliansar som ein respons på ytre trugsmål, der den forventa responsen på moglege trugsmål er å balansere mot dei (Walt 1987). I eit unipolart system vil ein forvente at den dominerande staten vil føretrekkje å arbeide gjennom ad hoc koalisjonar av viljuge for å unngå eit nett av sterkt institusjonaliserte prosedyrar og avgjersler som kan avgrense makta denne staten har (Walt 2009: 117).

Sjølv om det på ein del punkt er ulike vurderingar med omsyn til kva som gjer at ein allianse overlever, er det likevel ein felles faktor som kjem til uttrykk. Det avgjerande er at den dominerande staten eller hegemonen har interesse i å oppretthalde alliansen. Ein tradisjonell definisjon av allianse er ein formell organisasjon basert på semje mellom statar om bruken av militærmakt for å forsvare seg mot eit ytre trugsmål frå ein eller fleire statar (Snyder 1997: 4). Det var nettopp eit slikt grunnlag Nato vart etablert på. Då dette trugsmålet i form av Sovjetunionen forsvann ved slutten av den kalde krigen, hadde ikkje Nato-landa denne basisen lenger. Frå å vera ein allianse mot eit kollektivt trugsmål er Nato etter den kalde krigen ein allianse som møter trugsmål mot felles interesser. Problemet i dag er å bli samde om desse interessene. I ein slik situasjon vert USA om mogleg enno viktigare enn før. Dei amerikanske interessene i Nato er berande for alliansen, der desse interessene ikkje lenger nødvendigvis er knytt opp mot eit kollektivt Nato-trugsmål. Dersom Nato kan bidra til å auke eller oppretthalde amerikansk makt, bidra til å fremje amerikanske interesser og gi USA større nytte enn kostnadar, vil alliansen ut i frå ein slik tankegang fortsetje å ha ein plass i amerikansk utanrikspolitik. Om operasjonen i Afghanistan svekker Nato sitt truverd som militærallianse i sterk grad, eller mister evna til å bidra til amerikanske interesser, kan dette endre amerikansk syn på Nato og dermed ha store konsekvensar for alliansen.

USA som global supermakt er leiande premissleverandør for det transatlantiske forholdet og for samarbeidet i Nato. Dette gir òg USA den viktigaste rolla i utforminga av Nato sin politikk og i interne forhandlingar mellom medlemsland. USA si forhandlingsmakt i alliansen er med andre ord høg. Snyder (1997: 166-172) skildrar forhandlingsmakt som ein funksjon av tre faktorar: avhengje av alliansen, forplikting til alliansen og interesse i å få gjennomslag for sitt syn i alliansen. Dersom ein er sterkt avhengig av ein allianse for å ivareta eigen tryggleik, eller for å oppnå interesser eller liknande, vil ein strekkje seg lenger for å halde på alliansen enn om ein ikkje er så avhengig av denne.

Dersom ein har store forplikningar overfor alliansen vil ein òg måtte stille opp, gjerne fordi andre alliansemedlemer krev det. Ein stat som nyttar alliansen for å få gjennomslag for sine interesser vil gjerne ha ein sterkare posisjon i ein allianse enn eit meir passivt medlem. Ut i frå ein slik logikk vil ein stat med låg avhengje, lite forplikting, men sterke interesser, ha ei sterk forhandlingsmakt. I siste instans er dette interessebasert. Statane sine interesser og moglegheita til å realisere desse interessene gjennom ein allianse er den primære drivkrafta. Snyder sine tankar om alliansedynamikk er med på å forklare amerikansk dominans i Nato.

AMERIKANSKE GEOPOLITISKE MÅLSETJINGAR

Det kan vera vanskeleg å finne kjelder som direkte uttrykkjer dei reelle amerikanske utanrikspolitiske måla. Det er sjeldan ein høyrer amerikanske politikarar seie at det er eit mål å halde på amerikansk maktposisjon i verda. Eitt av unntaka i så måte er *Defence Planning Guidance* frå 1992. Her vert det eksplisitt sagt at det er eit amerikansk mål å hindre framvekst av nye stormakter, samt å bevare den amerikanske maktposisjonen (New York Times 1992). Av nyare dato finn ein denne tankegangen i ein tale George W. Bush heldt i West Point 1. juni 2002. Her seier Bush at “America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge” (Bush 2002). I tråd med geopolitisk tankegang er det eit mål å oppretthalde eller auke den amerikanske dominerande posisjonen i verda. Dette er å vurdere som ei tidlaus amerikansk målsetjing. Alt som kan vera med på å bidra til dette målet vil ha relevans for USA. For å kunne nå ei slik målsetjing er det svært viktig å ha ein dominerande posisjon i Eurasia. Ein slik posisjon gjer at ein kan ha innflytelse over to av verdas tre mest avanserte og økonomisk produktive regionar (Brzezinski 1997: 31). Brzezinski (1997: 31) hevdar vidare at “Eurasia is the grand chessboard on which the struggle for global primacy continues to be played”. Påverknad på den politiske situasjonen og utviklinga i dette området er tidlause strategiske mål for USA, all den tid USA ynskjer å oppretthalde rolla som global leiar. Maktbalanse i Europa og Asia er difor sentralt for USA i ein kontekst der ein ynskjer å spele ei global rolle. Fordi USA presump tivt opptrer som ein rasjonell aktør i ei anarkisk verd, vil USA søkje eit breiast mogleg maktgrunnlag i Eurasia. Sidan makt er så nært knytt opp mot statlege interesser, vil USA forsøke å hindre trugsmål som kan true det amerikanske maktgrunnlaget. Situasjonen etter andre verdskrig, då USA stod i ein posisjon som ei av to supermakter gjorde at USA kunne etablere seg som ei stormakt òg i Europa. Etter den kalde krigen har Eurasia fortsatt å vera fundamentalt viktig for amerikansk makt. For å kunne halde på ein slik posisjon har USA ei rekkje mål i Eurasia.

STABILITET. Fordi eventuelle konflikhtar og uro i denne delen av verda på eitt tidspunkt uansett vil bli involvere og angå USA, er det betre for USA å arbeide for å førebygge slike hendingar. For det første er eit stabilt Europa sentralt for den amerikanske maktposisjonen og for eit transatlantisk samarbeid. Dette har i hovudsak føregått gjennom å sikre eit

stabil Europa gjennom å bygge tryggingstruktur. Det har òg bidrege til å demme opp for ei gjentakning av tysk ekspansjon. For det andre er det viktig for USA å sikre regional stabilitet i ulike deler av Eurasia. Amerikansk handtering av Kosovo-krisa er eit døme på dette. I ein tale til Council on Foreign Relations om engasjementet i Kosovo, uttalte Madeleine Albright at “we undertake this effort because it’s right, but also because it is smart. For we know that America cannot be secure unless Europe is secure, which it will not be if its southeast corner remains wracked by division and strife” (Albright 1999). Kosovo i seg sjølv var ikkje av stor betydning eller i amerikanske vitale interesser, men det var viktig for USA å førebygge ringverkknadane ein slik konflikt kunne ha.

OPPDEMMING. Gitt at geopolitisk tenking pregar amerikanske beslutningstakarar er det eit viktig mål for USA å demme opp for stormakter eller potensielle stormakter i Eurasia. Ein eurasisk hegemon vil kunne truge den amerikanske maktposisjonen og endre internasjonale forhold. To stormakter skil seg særleg ut i denne samanhengen, Kina og Russland. Å demme opp for Kina er eit mål som har vorte viktigare i takt med at Kina har blitt sterkare økonomisk. Kina hyser ein femdel av folket i verda, har eit stort landområde og har hatt ein stor vekst, noko som får Kagan (2008: 25) til å uttale at “perhaps no nation has ever moved further faster from weakness to strength”. Denne utviklinga har tvunge fram eit fokusskifte som i større grad enn tidlegare må ta omsyn til forhold i Kina og andre asiatiske land. Den andre stormakta USA vil hindre i å føre ein ekspansiv politikk er Russland. Under den kalde krigen var Sovjetunionen det primære trugsmålet mot amerikansk makt. I dag er både Russland og Kina i hovudsak regionale stormakter. For USA er det eit mål å sementere desse landa som regionale makter og søkje å hindre ein vidare ekspansjon. Tradisjonelt har òg Japan vore ei potensiell utfordring for maktbalansen i Asia. Spykman (1970: 155) skildrar den amerikanske strategien overfor Japan på fylgjande måte: “Restraining Japan by the individual or collective action of non-Asiatic powers, or building up local states as a counterbalance to the dynamic expansion of the Empire of the Rising Sun”. Sidan andre verdskrig har situasjonen likevel vore ganske annleis, gjennom ein tett allianse med Japan. I det store og heile bidrar denne alliansen til å bevare ein regional maktbalanse i Asia og sikrar eit amerikansk nærvær i denne delen av verda.

I tillegg til dei asiatiske stormaktene er EU i teorien ein potensiell utfordrar mot amerikansk makt. Henry Kissinger (1965: 40) åtvare mot dette allereie i 1965, der han argumenterte for at eit sameina Europa kunne “challenge American hegemony in Atlantic policy”. Amerikanske haldningar til at EU utviklar eigne militære styrkar vert difor ambivalente (Layne 2000: 78). På den eine sida vil USA ynskje eit sterkt EU som kan bidra i krisehandtering ulike stader i verda, og som sikrar eit stabilt Europa gjennom integrasjon. På den andre sida vil eit for sterkt EU kunne gjere det vanskelegare å gjennomføre amerikanske mål, både fordi EU kan legge beslag på allereie knappe militære ressursar i Europa og fordi USA ikkje er direkte involvert i institusjonane og avgjerslene

i EU. Dette kan på sikt òg innebere eit Europa som i mindre grad er avhengig av Washington. Dersom hovudtyngda av avgjerslene i europeisk tryggingstruktur gjekk gjennom EU, ville USA stå utanfor. For USA er det difor viktig å føre ein politikk som tek omsyn til begge desse aspekta i forholdet til EU.

I tilknytning til desse geografisk funderte målsetjingane kan det trekkjast fram nokre amerikanske målsetjingar som har relevans i det eurasiske området, men som òg har ei meir allmenngyldig betydning:

TERRORISME OG MASSEØYDELEGGINGSVÅPEN (MØV). Dette er eit trugsmål som i stadig større grad har vore flytta opp på agendaen, særleg etter 2001. Trugsmål mot statleg overleving eksisterer i mykje mindre grad enn før. Det har i mange tilfelle ført til at i staden for konvensjonell krigføring der stat møter stat, står ein i dag i større grad overfor asymmetriske trugsmål, som til dømes terrorisme.⁹ Per i dag er ingen andre statar i nærleiken av det militære nivået USA har. Mange grupper og statar må difor velje den typen strategiar for å kunne utfordre amerikansk makt (Walt 2005: 24). For USA har det vorte ei sentral målsetjing å hindre at terroristgrupper slår rot i enkeltland og dermed får ein base å operere frå. I tillegg er det eit mål å hindre spreieing av masseøydleggingsvåpen, både til statar og til terrorgrupper. Kombinasjonen av terrorisme og masseøydleggingsvåpen har vore gjensidig forsterkande og har løfta desse trugsmåla opp på den tryggingpolitiske agendaen. Slike trugsmål er vanskelege å møte fordi dei ikkje nødvendigvis stammar frå ein konkret og identifiserbar fiende. På den måten er det eit trugsmål mot amerikansk tryggleik heller enn amerikansk makt. Walt (2005: 140) hevdar at “America’s unmatched strength cannot guarantee its security against a number of nominally weak but dedicated and extremely hostile foes”.

SPREIING AV DEMOKRATI OG LIBERALE VERDIAR. Den idealistiske komponenten med fokus på liberale verdiar er viktig i amerikansk utanrikspolitikk. Dette heng saman med målet om å stabilisere Europa i forstand av at ein har ei førestilling om at demokrati ikkje går til krig mot einannan. I så måte er spreieing av slike verdiar berre eit delmål for å oppnå stabilitet. Men demokratisering og innføring av marknadsøkonomi er òg eit mål i seg sjølv, fordi det bidrar til å skape statar som deler same verdisett som USA, minkar sjansen for at slike statar utgjør eit trugsmål. Ut i frå ein “manifest destiny”-tankegang har dette verdi i seg sjølv gjennom eit sjølvpålagd ansvar for eit bestemt verdisystem. Ein kan diskutere om dette kjem i forlengelsen av eit geopolitisk utgangspunkt eller om det er eit brot med slik tenking. Ein geopolitikk som utelukkande baserer seg på realisme-basert strategisk tenking vil ikkje ha rom for idealisme. Men reindyrka realisme vil ein så å seie aldri finne i amerikansk utanrikspolitisk tenking (Melby 1995: 31-35). Symbiosen mellom realisme og idealisme spelar inn òg i geopolitikken. Det er heller ingen klår motsetnad mellom desse. Idealismen er ein naturleg del av det amerikanske interes-

segrunnlaget, der idealistisk inspirert politikk ofte har aspekt som tek vare på realistiske interesser i tillegg (Mayer 2008: 10). Eit tydeleg døme på at utanrikspolitikken kan vera sterkt prega både av verdiar og interesser finn ein i presidentskapen til George W. Bush (Jervis 2003).

Alliansesamarbeid kan bidra til å styrke den dominerande staten sitt maktgrunnlag fordi det gir ein større stabilitet. USA vil i tråd med dette fortsetje å halde på alliansen i Nato så lenge samarbeidet kan styrke dei amerikanske maktinteressene til ein akseptabel pris.¹⁰ Moglegheita til å drive i gjennom interesser gjennom ein multilateral organisasjon er truleg med på å forklare kvifor det har fortsett eit samarbeid i Nato etter den kalde krigen. Samarbeidet fungerer som eit verktøy for å oppnå målsetjingar. Så lenge ein stat har nytte av eit samarbeid i forhold til at det tener denne staten sine interesser, er det ingen nødvendig motsetnad mellom å fremje eigeninteresser og samarbeid med andre. Men det må likevel vera felles interesser til stades for at eit samarbeid kan kome i stand. Desse kan òg endre seg, slik tilfellet er med Nato. Det er ikkje lenger ein felles fiende ein er samla mot, men i staden ei rekkje utfordringar og tryggleiksspørsmål ein må møte. Samstundes kan ikkje eit slikt perspektiv forklare alle aspekt ved at Nato eksisterer. Det at eit samarbeid vedvarer, tyder ikkje nødvendigvis at USA har nytte av det. Både Celeste Wallander (2000) og Frank Schimmelfennig (2008) er døme på forskingsbidrag som på kvar sin måte gir andre perspektiv på dette. Eit geopolitisk perspektiv på Nato er difor ikkje den einaste måten å forklare USA sin Nato-politikk, men empirien, som eg kjem inn på i det fylgjande, gir god støtte til dette perspektivet.

Nato i amerikansk geopolittikk

For å kunne undersøkje korleis Afghanistan-operasjonen høver inn i USA sine geopolitiske målsetjingar er det naudsynt å etablere eit referansegrunnlag for korleis Nato fungerer som eit instrument i amerikansk geostrategi. Analyse og konklusjonar som er basert på utfallet i Afghanistan-operasjonen åleine tek ikkje omsyn til alle relevante faktorar og kan difor verta for einsidig i vurderinga av relevansen denne operasjonen har. I det fylgjande vil eg difor gå nærare inn på hovudtrekka ved korleis Nato gjennom 60 år har medverka til å ivareta amerikanske interesser.

AMERIKANSKE MÅL OG NATO UNDER DEN KALDE KRIGEN

Frå slutten av den andre verdskrigen var det bipolare systemet styrande for amerikansk geopolittikk. Sjølv om den kalde krigen føregjekk over heile verda, låg den viktigaste striden hovudsakleg i Europa. Melby (1996: 1) viser til at dei primære måla for USA i dette området var å hindre framveksten av ei hegemonisk makt samt å sikre ein politisk balanse med så liten risiko som mogleg for å bli involvert i ein stor krig. Det gjorde at den strategiske tenkinga i første rekkje var retta mot Sovjetunionen som eit ideologisk og militært trugsmål. USA møtte dette trugsmålet ved å føre ein politikk overfor Sovjetunionen som var basert på ein symbiose mellom idealisme og realisme. I 1947 introduserte George F. Kennan omgrepet "containment", og var med det med på å leggje grunnlaget for den politikken USA førte under kald krigs-perioden (Gaddis 2005). Fordi realisme og idealisme er så sterke element i amerikansk utanrikspolitikk vil ein "grand strategy" søkje å sameine desse to elementa. Der ein lukkast med dette vil ein oppnå ein klår og tydeleg politikk. Containment-politikken greidde nettopp dette, og hadde som føremål å avgrense sovjetisk maktekspanjon og kommunistisk ideologispriing (Devold 2008: 53). Dermed kunne ein rette dei ideologiske og maktpolitiske målsetjingane mot det same trugsmålet. Gjennom alliansar med Vest-Europa og Japan, og gjennom eit militært nærvær i Europa og Aust-Asia, skulle ein demme opp for ein sovjetisk ekspansjon (Walt 1989: 5). Sjølv

om spenningsnivået mellom USA og Sovjetunionen var skiftande, fungerte containment-politikken som ein “grand strategy” for USA under heile den kalde krigen.

Nato var ein viktig del av Containment-politikken. I det heile teke var Nato eitt av dei viktigaste instrumenta USA hadde i sin geostrategi (Layne 2000: 60). For det første fungerte Nato som militær allianse avskrekkande, og gjorde terskelen for å angripe eit Nato-land mykje større enn om kvar stat skulle stå åleine. I tillegg kunne USA gjennom Nato plassere både styrkar og militært utstyr i Nato-land og dermed legitimere eit sterkt nærvær gjennom alliansen. Gjennom Nato sikra USA seg innflytelse i viktige avgjersler av kollektiv tryggleikskarakter i Europa. Nato bidrog på den måten til å byggje opp ein sterk amerikansk posisjon (Gaddis 2005; Lundestad 1998). Dette gav grunnlag for å oppnå fleire delmål i den amerikanske strategien for Eurasia. Gjennom å etablere eit allianseområde, danna ein tydelege grenser mot Sovjetunionen, noko som demma opp for ein vidare sovjetisk ekspansjon og avgrensa sovjetisk innflytelsessfære.

For det andre var Nato meir enn ein militær allianse, det var òg ein politisk allianse der Europa og USA hadde eit felles verdigrunnlag som danna basisen for det transatlantiske samarbeidet. Dette verdigrunnlaget gav Nato ein ideologisk dimensjon gjennom felles tru på demokrati og marknadsøkonomi, idear som stod i mot verdigrunnlaget i Sovjetunionen. Kupchan (2008: 117) hevdar at dette utgjorde eit tryggleikssamfunn, ein form for “we-ness” med normer og reglar for styring, kombinert med ei felles forståing om at væpna konflikt medlemene i mellom var utenkeleg.

For det tredje var Nato med på å stabilisere Europa. Harmel-rapporten frå 1967 uttrykkjer føremålet med Nato i eit langtidsperspektiv som i stor grad reflekterer amerikanske mål. I denne rapporten står det at “The ultimate political purpose of the Alliance is to achieve a just and lasting peaceful order in Europe accompanied by appropriate security guarantees” (NATO 1967, para. 9). To verdskrigar gjorde sitt til at ein ynskte å forhindre liknande situasjonar i framtida. Dermed vart det eit mål for USA å integrere Europa og å halde Tyskland i sjakk som stormakt (Gaddis 2005: 72-74). Nato var eit viktig instrument for å nå dette målet. Eit stabilt og konsolidert Europa var ein føresetnad for å kunne stå saman i ein sterk allianse mot Sovjetunionen.

Nato hadde sine konfliktrar og kriser òg i denne perioden. I Kissinger sine ord var det “a troubled partnership” (Layne 2000: 61). For USA var det likevel ein fordel at desse krisene og debattane føregjekk innanfor rammene av ein allianse og ikkje utanfor. På den måten hadde USA eit ord med i laget, òg i forhold som i utgangspunktet berre gjaldt Europa. Ein unngjekk dermed ei eskalering av kriser utanfor eit kontrollert rammeverk. Kombinert med den strategien og ideologien som låg i containment-politikken, var Nato ei viktig brikke i amerikansk geostrategi under den kalde krigen.

AMERIKANSKE MÅL OG NATO ETTER KALD KRIG

Slutten på den kalde krigen medførte store endringer i det internasjonale systemet og for USA spesielt. "The unipolar moment" var eit faktum og USA stod åleine att som supermakt.¹¹ Men sjølv om endringa på systemnivå var stor, fortsette USA i stor grad med same strategi; å halde på si overmakt globalt og å vera sterkt involvert i tryggleiksspørsmål i Europa, Asia og Midtausten (Wohlforth 2002: 112). Dei kontekstuelle endringane og bortfallet av Sovjetunionen gjorde at fokuset kunne flyttast bort frå oppdemming av Sovjetunionen som hovudkomponenten i Eurasia-strategien, noko som mogleggjorde ein endra politikk. Endringane gjorde at USA kunne opptre meir ekspansivt og ta ei tydelegare rolle som global leiar, samstundes som dei opna for utfordringar som ustabilitet og fare for nye konflikter. Trass i slike endringar var dei amerikanske måla i stor grad dei same.

For Nato og USA innebar slutten på den kalde krigen ein større handlefridom enn tidlegare. Det maktvakuumet som Sovjetunionen etterlet seg kunne fyllast. Land som tidlegare var ein del av Sovjetunionen stod no på eiga hand, i mange tilfelle med eit svakt statssystem og med interne stridsemne. Kald krig mellom USA og Sovjetunionen gjorde at mange andre potensielle konflikter hamna i skuggen og vart liggjande uløyste. Desse kom no til overflata og hadde potensiale for å skape ustabile situasjonar. For USA var det viktig å fylle maktvakuumet slik at det ikkje oppstod situasjonar som kunne verke destabiliserande og skape nye skiljelinjer i Europa. I samband med debatten om utviding av Nato, uttalte Madeleine Albright (1997) at å unnlate å utvide Nato ville skape "... not only a permanent injustice, but also a permanent source of tension and insecurity in the heart of Europe".

For det andre var det ei utfordring for USA korleis ein skulle halde seg til det nye Russland. Sovjetunionen som eit stort og kollektivt trugsmål mot vestlege interesser og ideologi var borte, men samstundes var ikkje potensialet for russisk ekspansjon heilt fråverande. I ei langsiktig planlegging av strategi måtte ein ta omsyn til dette. I den politiske leiinga i USA rådde det ei sterk uvisse med tanke på kva slags retning Russland ville gå i, og kor militært sterkt Russland eigentleg var. Det tok lang tid før ein forstod omfanget av den reduserte russiske maktposisjonen (Goldgeier og McFaul 2003: 359). Dette gjorde at ein i det store og heile vidareførte ein politikk der ein søkte å hindre russisk ekspansjon gjennom å sementere Russland som ei reint regional stormakt.

For det tredje opna eit nytt trugsmålsbilete for uvisse kring Nato si rolle som forsvarsallianse. Fråveret av Sovjetunionen tok bort det trugsmålet som Nato primært var oppretta mot, noko som gjorde at mange spådde ein snarleg undergang for Nato. Kva skulle ein no med ein allianse som var basert på kollektivt forsvar mot eit kollektivt trugsmål som ikkje eksisterte? Eit nytt trugsmålsbilete gjorde at ein opna for eit breiare spekter av oppgåver som Nato måtte ta hand om for å ha moglegheit til å møte desse trugsmåla. Nato viste i 1990 til spreining av masseødeleggingsvåpen som ein av dei nye "security risks and challenges of a global nature" som alliansen måtte møte (North Atlantic Council 1990). Dette trugsmålet vart løfta fram i det strategiske konseptet i 1991 og 1999

som ein risiko for allianseinteresser og eit direkte trugsmål mot folk og territorium. Nato oppretta òg eit senter for masseødeleggingsvåpen for å møte eit slikt trugsmål på midten av 1990-talet.

Slutten på den kalde krigen gav òg Nato og USA nye moglegheiter, i første rekkje gjennom eit større handlingsrom der USA kunne føre sin eigen politikk med mykje mindre risiko enn tidlegare. Handlingar eller avtalar med land som tidlegare ville fungert som ein provokasjon mot Sovjetunionen var no moglege å gjennomføre. Dette opna for ein amerikansk og vestleg ekspansjon, både militært, ideologisk og politisk. Dei nye moglegheitene som opna seg var på mange måtar òg løysinga på dei problema og utfordringane som oppstod etter 1990. I første rekkje gjorde denne nye situasjonen det mogleg å utvide Nato. Ei utviding av Nato innebar samstundes ei utviding av amerikansk innflytelse. Richard K. Betts (2004: 29) skriv at "for Washington, whose domination of NATO's command structure has never been in doubt, expansion of the alliance was an extension of American power into Eastern Europe". Utvidinga av alliansen med tre land i 1999 inkluderte tidlegare Warszawapakt-land i Nato og stabiliserte på mange måtar situasjonen i Aust-Europa. I tillegg var ein usikker på kva slags kurs utviklinga i Russland og Aust-Europa ville fylgje. I så måte fungerte utvidinga nærast som ei buffersone mellom gamle Nato og nye Russland. Utvidinga hadde òg ei avskrekkande rolle, som under den kalde krigen. Men i tillegg var Nato ein plattform for ei ny tilnærming overfor Russland, basert på at ein ynskte ei demokratisk utvikling i landet. Forsøka som vart gjort på å nærme seg Russland på dette området, mellom anna gjennom Partnership for Peace (PfP), viser korleis Nato representerte dei institusjonelle formene for dette samarbeidet. USA kunne sjølv sagt ha nærma seg Russland gjennom andre kanalar, men gjennom Nato hadde ein eit etablert rammeverk med fastlagde normer og verdiar som sikra ein kontinuitet og gjorde det lettare for Russland å vite konkret kva landet hadde å halde seg til. Gjennom å nytte Nato i ei gradvis og forsiktig inkludering av Russland, sikra USA seg at ein kunne handle gjennom dei etablerte kanalane uansett utvikling i Russland.

Utvidinga av Nato representerte difor på mange måtar ei vidareføring av containment-politikken, men på ein meir offensiv måte enn tidlegare. Clinton sin tryggingrådgjevar uttalte at "the successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement – enlargement of the world's free community of market democracies" (Lake 1993). Her låg det ei klår ideologisk føring gjennom spreiding av verdiar, men utvidinga i seg sjølv let seg tolke som geopolitikk. Det offensive innslaget var i seg sjølv ikkje noko nytt. I periodar under den kalde krigen var det tidvis innslag av "roll-back" i amerikansk strategi, der ein aktivt motarbeidde kommunistisk ideologi gjennom å støtte anti-kommunistiske rørsler og styrkar, sjølv der amerikanske interesser ikkje var direkte involvert (Walt 1989: 9). Det nye ved den offensive tilnærminga ved utviding var at det aktivt og direkte utvida den amerikanske innflytelsen over europeisk territorium samstundes som denne innflytelsesfæren vart flytta austover. Det gav USA ei større rekkevidde, geopolitisk sett. Det var òg eit viktig poeng for Clinton-administrasjonen, med sine wilsonianske verdiar, å utvide

Nato for å fremje liberale verdiar og demokrati.¹² I så måte tente utvidinga òg ideologiske interesser. Gjennom å fremje demokrati og marknadsøkonomi gjennom Nato oppnådde Clinton å kombinere tryggleik med liberale verdiar, noko som styrka Nato i møte med ei ny tid. Dette understrekar at Nato var og er ein allianse med både eit militært og eit politisk aspekt.

Utviding av Nato sikra at fleire amerikanske mål vart tekne i vare. For det første var eit stort Nato i større grad rusta til å demme opp for ein eurasisk hegemon gjennom å ha innflytelse over eit større område. For det andre greidde ein å førebygge eit eventuelt "tysk problem" gjennom at Tyskland reint geografisk vart liggjande i sentrum av alliansen og ikkje på ein flanke som tidlegare. Dette minka sjansen for at Tyskland skulle ekspandere austover (Goldgeier 1999: 170f). For det tredje innebar utvidinga ei sikring av stabiliteten i Europa, både i vest og aust. Bygd på ein lest der Nato var garantist både for tryggleik og for demokrati, framstod USA som den sentrale aktøren og dermed delaktig i avgjersler som innebar kollektiv tryggleik i Europa.

Slutten på den kalde krigen utfordra den rolla Nato hadde som ein forsvarsallianse. For mange var ei løysing på dette å endre Nato til ein allianse som gjekk "out-of-area". Det innebar mellom anna å delta i militære operasjonar utanfor Nato sitt tradisjonelle kjerneområde. Involveringa i Kosovo og krisa på Balkan i 1990-åra var det første steget i denne retninga. I starten innebar "out-of-area" ei rolle i fredsstabilisering. Dette gjekk så over i at ein i stadig større grad òg involverte Nato i fredsoppretting, noko som innebar skarpare operasjonar (Danielsen og Widerberg 2010). Krisa på Balkan på 1990-talet og Nato si involvering i å løyse dette var eit steg på vegen mot ei slik rolle. Eit endra trugsmålsbilete mogleggjorde eit vidare engasjement i slike situasjonar, men kravde òg endringar i eit Nato som ikkje var bygd for slike oppgåver. Meir enn noko anna synleggjorde krisene på Balkan det store spriket i militær kapabilitet som eksisterte mellom USA og europeiske allierte. For Europa vart dette ein vekkjar for å reformere sine militære strukturar. For USA vart det ein kime til å starte ein transformasjonsprosess i Nato som skulle sikre eit større bidrag frå europeiske land og ivareta Nato som ein relevant og militært handlekraftig allianse.

Amerikansk utanrikspolitik i den første perioden etter den kalde krigen vert skildra som "generally multilateral yet geared towards primacy" (Ikenberry 2001: 25). Litt forenkla kan ein kanskje hevde at politikken var prega av ein tanke om at ein kunne gå åleine om mogleg, men saman med andre om det var naudsynt. Uvissa om korleis det internasjonale systemet ville utvikle seg gjorde at ein søkte saman med andre, men samstundes kunne USA ta rolla som global leiar. Dette føregjekk gjennom eksisterande institusjonaliserte strukturar som var eit produkt av den kalde krigen, mellom anna Nato. Både George H.W. Bush og Clinton-administrasjonen var såleis konservative i forstand av at dei ville bevare det systemet som hadde "vunne" den kalde krigen og gjennom det sikre amerikansk overmakt (Walt 2005: 57). For både George H.W. Bush og Clinton var Nato fortsatt det beste alternativet for å fremje amerikanske mål i Eurasia.

AMERIKANSKE MÅL OG NATO I TIDA ETTER 9/11

11. september 2001 førte til store endringar i amerikansk utanrikspolitik. Melby (2009: 13) skildrar angrepet 11. september som ein katalysator for det opplagra potensialet for endring som hadde bygd seg opp sidan slutten på den kalde krigen. Den såkalla Bush-doktrinen skildrar hovudpunkta i den politiske kursen som no vart valt. Jervis (2003: 365) framhevar fire hovudelement i denne politikken: ei sterk tru på at styresettet i kvart enkelt land er styrande for utanrikspolitikken som vert ført; ei forståing av at store trugsmål berre kan nedkjempast gjennom ein ny og vigorøs politikk, herunder preventiv krigføring; vilje til å opptre unilateralt dersom det er naudsynt; og ei allmenn oppfatning av at fred og stabilitet krev at USA gjer sin overlegne posisjon gjeldande i verdspolitikken. Idealisme og ein ekspansiv tankegang var sterkt framtrudande i denne politikken som hadde kampen mot terror som sitt viktigaste utanrikspolitiske mål. Dette hadde òg konsekvensar for amerikansk Nato-politikk. At USA avslo bruken av artikkel 5 og kollektivt forsvar i den første tida etter 11. september, var eit slag for alliansen. I staden for kollektive løysingar la Bush-administrasjonen seg på ei linje der ein nytta koalisjonar av viljuge. Kursendringa frå Clinton-administrasjonen sitt innslag av institusjonalisme, til Bush-administrasjonen si orientering mot ekspansjonisme, vart dermed særleg merkbar for europeiske land som var vane med eit sterkt amerikansk fokus på Nato og europeiske problemstillingar. Her kan ein sjå korleis kampen mot terror vert flytta opp på den tryggingspolitiske agendaen, som eit sentralt mål for amerikansk utanrikspolitik. Men dersom noko skal flyttast opp på agendaen, må noko anna samstundes flyttast ned. For Bush-administrasjonen var det å møte terrortrugsmålet ei viktigare prioritering enn forholdet til Nato, i alle fall på kort sikt.

Dette kan indikere ein politikk som ikkje vektlegg alliansar, og der Nato er irrelevant. Dette stemmer likevel ikkje. For det første er utvidinga av Nato i 2004 eit døme på at òg Bush-administrasjonen såg Nato som eit nyttig verktøy til å utvide den amerikanske innflytelsessfæren i Eurasia gjennom Nato. Då denne andre utvidinga av Nato fann stad, var det allereie klårt at landa som vart tekne inn i varmen i 1999 ikkje hadde lukkast i å transformere sine militære styrkjer i tråd med Nato-standard, og heller ikkje ville greie dette i næraste framtid (de Nevers 2007: 62). Det tilseier at det var andre årsaker enn å få fleire land til å dele byrder med USA som var grunnen til utvidinga. For det andre var Nato etter kvart trekt inn i kampen mot terror og overtok kommandoen over ISAF i 2003. Dette innebar ei ny rolle for Nato på meir enn ein måte. Under den kalde krigen var Nato ei viktig brikke i det ein kan kalle indirekte trugsmål mot amerikansk tryggleik, trugsmål som ikkje var retta direkte mot amerikansk territorium. Rett nok kunne ein sovjetisk ekspansjon i Europa eller Asia truge den amerikanske maktposisjonen, men dette innebar ikkje ein direkte fare for USA. Terrortrugsmålet viste seg som eit direkte trugsmål mot amerikansk tryggleik, og Nato tok etter kvart del i å møte dette trugsmålet. I tillegg var dette den første gongen Nato nytta artikkel 5 og sette i gong militære operasjonar med utgangspunkt i denne.

Yost (2010: 492ff) viser til at Nato har fått tre tilleggsfunksjonar etter den kalde krigen. Desse er for det første å hindre spreieing av MØV, for det andre å støtte EU-leia operasjonar med fokus på krisehandtering, og for det tredje å fungere som ei “verktøykasse” for ad hoc tryggingsoverasjonar. Desse nye funksjonane har vakse fram i fylgje med amerikanske interesser og i møte med nye trugsmål. Det indikerer ein allianse som har potensiale og vilje til å tilpasse seg og dermed forbli relevant (Hendrickson 2007). Etter 11. september har kombinasjonen av å hindre spreieing av MØV og kampen mot terror vore gjensidig forsterkande, og har blitt ei viktig oppgåve for Nato. Eit scenario USA vil setje store ressursar inn på å unngå, er at terroristar skal kunne nytte slike våpen i sine terrorhandlingar. I Afghanistan-operasjonen er tre av desse fire nye funksjonane til stades. Nato nedkjempar terror, hindrar spreieing av MØV og deltek i ein tryggingsoverasjon utanfor kjerneområdet. Kampen mot terrorisme og masseøveleggingssvåpen er noko som i hovudsak ikkje føregår i Nato sitt tradisjonelle kjerneområde. Nye tryggleiksutfordringar har ført til ei utvikling der USA i større grad har behov for at Nato bidrar utanfor dette kjerneområdet. Fokuset har i stadig større grad gått mot å møte trugsmål generelt, ikkje berre trugsmål retta mot den heimlege regionen. Dette vert understreka gjennom det strategiske konseptet i Nato frå 2010, der ei av tre kjerneoppgåver er krisehandtering andre stader i verda.

Etter 2001 har Russland sin plass i relasjonen til Nato endra seg. Russland er i det store og heile ikkje rekna som eit trugsmål. Sjølv om det har vore problem ved det reelle samarbeidet, indikerer forsøket på å inkludere Russland i bygginga av eit rakettskjold i Europa eit ynskje om at Russland skal fungere som ein samarbeidspartnar framfor å vera ein fiende. Det same framgår av det nye strategiske konseptet, som legg vekt på at Russland er ein samarbeidspartnar som deler mange strategiske mål og utfordringar med Nato. Men på den andre sida viser krisa i Georgia i 2008 at stormaktspolitikk og interessesfærer på langt nær er irrelevante. Ein kan såleis ikkje avskrive at Russland har stormaktsambisjonar. I alle tilfelle råder det i ein del Nato-land ein oppfatning om, og ein reell uro for, at Russland har slike ambisjonar (Neukirch 2010). Ut i frå eit geopolitisk perspektiv vil USA difor ynskje å demme opp Russland som ei reint regional stormakt, og hindre sterk russisk ekspansjon som kan truge den amerikanske maktposisjonen. Men fordi Russland er meir ein potensiell utfordrar enn eit direkte trugsmål, kan ein møte Russland med andre verkemiddel enn tidlegare. Nato er ein viktig institusjon i handteringa av dette.

NATO I EURASIA

Nato har medverka til å oppnå amerikanske mål i Eurasia både under og etter den kalde krigen. Empirien gir stønad til at det geopolitiske perspektivet høver for å skildre amerikanske mål denne perioden. Dette gir godt belegg for at dette perspektivet òg er plausibelt for perioden etter 9/11. Dersom ein tek utgangspunkt i at USA har tidlause, allmenngyldige mål i Eurasia, har dette området ein sentral plass i amerikansk utanrikspolitikk og i

amerikansk geostrategi. Ein dominerande posisjon her er med på å danne grunnlaget for den globale maktposisjonen USA har. Nato har vore eit viktig instrument med tanke på å oppnå amerikanske mål. Likevel er ikkje Nato relevant for alle målsetjingane USA har i Eurasia. Eit viktig poeng her er at Nato ikkje har vore eit primært verktoy for USA i møte med direkte trugsmål og militære trefningar som direkte trugar amerikansk tryggleik. I staden har Nato vore eit sentralt verktoy for å møte indirekte trugsmål (Melby 2010). Nato har såleis fungert i ei førebyggjande rolle, gjennom avskrekking og beroligelse, for å møte potensielle trugsmål. Nato har òg fungert som eit rammeverk og ein strukturformar i eit transatlantisk samarbeid. I det store og heile har USA gjennom heile perioden etter andre verdskrig hatt dei same overordna måla i Eurasia. Sjølv om det går eit klårt skilje før og etter kald krig når det gjeld systemstruktur, har dei amerikanske målsetjingane i dette området i stor grad vore dei same.

Nato si rolle i amerikansk geostrategi med vekt på Eurasia, kan delast inn i to hovudkategoriar. For det første utgjer Nato ein institusjon for ordnande mekanismar, som gjennom sin eksistens er med på å bidra til amerikanske målsetjingar. I denne funksjonen er særleg to mål viktige, å skape stabilitet og å skape maktbalanse, det vil seie hindre framveksten av ein hegemon. For det andre har Nato ei aktiv rolle i form av å arbeide mot mål som ikkje berre er amerikanske og som går ut over Nato sitt kjerneområde, geografisk sett. Ei vurdering av Nato i amerikansk utanrikspolitikk må ta omsyn til desse faktorane. På bakgrunn av dette, kan det utleiast fylgjande operasjonelle mål i amerikansk Eurasiastrategi som har Nato som ei viktig brikke:

- Stabilisere Europa, gjennom ein felles tryggingstruktur og gjennom demokrati og marknadsøkonomi
- Demme opp for, og sementere Russland som regional stormakt
- Nedkjempe terrorisme og spreining av masseødeleggingsvåpen
- Fremje og spreie demokrati og liberale verdier

Afghanistan

AMERIKANSKE MÅL I AFGHANISTAN

Afghanistan-operasjonen har synleggjort spenningane mellom medlemsland i Nato, den militære kapasiteten i alliansen og korleis Nato opptrer som global aktør. Ikkje minst er Afghanistan ein illustrasjon på korleis USA tenker om Nato. På grunn av dette er det fruktbart å analysere denne operasjonen for å klargjere korleis Nato høver inn i amerikansk geopolittikk. 11. september 2001 representerer ein milepæl i amerikansk utanrikspolitikk. Etter den kalde krigen stod USA att som den einaste supermakta i verda. Det rådde ein sterk optimisme, der det ikkje førelåg umiddelbare og direkte trugsmål mot amerikansk tryggleik. Terrorangrepet rokka djupt ved amerikanske førestillingar om at ein ikkje ville bli angripen på amerikansk jord og gjorde det tydeleg at ein ny type trugsmål kunne råke jamvel i dei mest vitale delar av amerikansk territorium (Gaddis 2004: 80).¹³

Terrorangrepet representerte ein ny type trugsmål på fleire måtar. Ein ting var terroren i seg sjølv, den var eit overhengande trugsmål som kunne råke når som helst og kor som helst. 9/11 viste at ein ikkje kunne sikre seg fullstendig mot dette. I tillegg var terroren ikkje nødvendigvis knytt opp mot ein stat, men kunne like gjerne kome frå grupperingar innanfor ein stat, eller på tvers av statar. Dette gjorde terrortrugsmålet til ein del av eit større trugsmålsbilete. Såkalla "failed states", utan kontroll over sitt territorium, representerer ustabilitet og mange usikre moment.¹⁴ Dette kan gje grobotn for at terrorgrupper kan etablere seg i slike statar. I tillegg utgjer masseødeleggingsvåpen eit stort trugsmål. Kombinasjonen av terror og "failed states" var ei stor utfordring for den amerikanske administrasjonen. Det trugsmålet ein frykta mest var dermed at "failed states" skulle ha masseødeleggingsvåpen tilgjengeleg for terroristar, som utan å nøle ville nytte dei mot USA. Etter 9/11 gjorde Bush det heilt klårt at USA ikkje ville gjere eit skilje "between the terrorists who committed these acts and those that harbor them" (Tanner 2002: 291). 20. september erklærte 2001 George W. Bush "war on terrorism". På bakgrunn av etterretningskjelder kom det fram at det var al-Qaida og Osama bin Laden

som stod bak angrepet på World Trade Center. Al-Qaida hadde bygd seg opp basar i Afghanistan, der Taliban sat med makta. USA gjekk difor til angrep på Afghanistan med særleg tre mål for auga: For det første å øydelegge al-Qaida-basar og -nettverk, som i første rekkje utgjorde ein fare for terror. For det andre ville ein styrte Taliban-regimet, for å hindre at Afghanistan skulle fungere som ei frihamn for al-Qaida og andre slike grupper. For det tredje ville ein etablere eit nytt regime i Afghanistan, og gjennom det sikre stabilitet i landet. Dette kunne òg skape ringverkandar til regionen elles (Williams 2008: 68f; Bush 2001c).

Operasjonen fekk namnet “Operation Enduring Freedom” (OEF), og den første fasen i krigføringa vart gjennomført med luftangrep, der ein bomba strategiske mål. To månadar etter at USA starta luftangrepa, kollapsa Taliban-regimet. Mykje av grunnen til at dette var mogleg, var at luftangrepet vart gjennomført i kombinasjon med å samarbeide med og støtte lokale styrkar i Afghanistan. Som eit resultat av dette var situasjonen 6 månadar etter at USA gjekk inn i Afghanistan at Taliban og al-Qaida i all hovudsak var nedkjempa. USA byrja difor å trekke ut troppar i april 2002. Men denne relativt enkle sigeren viste seg å vera vanskelegare å halde på. 10 år seinare står fortsatt USA i Afghanistan. Måla er i all hovudsak dei same: å hindre at terrorgrupper får bygge seg opp, og å sikre politisk stabilitet i landet.

KVIFOR IKKJE NATO?

9/11 markerte òg eit skilje for Nato, som fordømte angrepet og erklærte full støtte til USA. Nato definerte terrorangrepet på World Trade Center som eit angrep på heile alliansen og tok i bruk artikkel 5 for første gong. Nato og andre allierte møttest i det euro-atlantiske råd, og erklærte at ein ville støtte opp gjennom å “undertake all efforts to combat the scourge of terrorism” (NATO 2008a). USA på si side avlo dette og valde å handle på eiga hand. I etterretningsarbeidet etterpå, og i opptakten til angrepet på Afghanistan, vart Nato som allianse satt på sidelinja. Nato-fly patruljerte rett nok amerikansk territorium hausten 2001, som ein stønad for å kunne frigjere amerikanske styrkar. Men som ein anonym representant ved Nato sitt hovudkvarter uttalte i eit intervju: “everyone knew it was essential symbolic” (Williams 2008: 68). I det store og heile opplevde Nato at då krise kom, og ein kunne bidra gjennom ein kollektiv respons, valde USA i all hovudsak å handle på eiga hand. Trass i Colin Powell si utsegn om at “fifty years of steady investment has paid off”, var det i praksis liten vilje til å bruke Nato (Ikenberry 2001: 30). Forutan ei handfull patruljerande fly, var responsen frå Bush til Nato sitt tilbod om hjelp eit “thanks, but no thanks” (Kaplan 2008: 179).

For enkelte kom angrepet 9/11 som ein moglegheit til å revitalisere Nato som ein internasjonal aktør, noko ein venta skulle skje gjennom ei involvering av Nato i den føreståande operasjonen (Michta 2006a: 107). Dette ville vore naturleg med tanke på den militære reformasjonsprosessen som føregjekk på 1990-talet, initiert av USA. Hovudelementa i ein slik reformasjon var å utvikle militær kapasitet som gjorde det mogleg

med rask og mobil innsats, såkalla ekspedisjonskapasitet. Dette var naudsynt for å møte trugsmål som i mykje større grad enn før var asymmetriske. På mange måtar såg ein i denne prosessen konturane av at USA søkte å modernisere Nato for ei ny tid. Ein operasjon i Afghanistan var ei handtering av eit slikt trugsmål, og det skulle då vera naturleg at Nato tok del i dette. På grunn av dette kom det overraskande at USA ikkje ville gå inn i Afghanistan gjennom Nato. Nokre skildrar dette som eit hardt slag for alliansen, som både svekka truverdnet til Nato som ein militær aktør og artikkel 5 som ein bærande garanti for alliansesamarbeid. Michta (2006a: 108) hevdar at denne avgjersla "marked the end of NATO as a premier transatlantic security organization". Spørsmålet er då kvifor USA ikkje ville nytte Nato.

Ein måte å forstå desse hendingane på, er at Bush-administrasjonen ikkje såg nytten i Nato, rekna alliansen som lite relevant militært og ikkje rekna alliansepartnarane verdige privilegert diplomatisk behandling (Webber 2009). Andrews (2004) skildrar dette som ein situasjon der Nato vart sett på sidelinja medan USA kjørte sitt eige løp utan å tenke på sine allierte. På den eine sida la Bush opp til at ein sterk koalisjon og ein samla front mot det trugsmålet ein hadde følt rekkevidda av. Dette vart uttrykt gjennom utsegnene til Bush om at "you're either with us or with the terrorists" og "you're either with us or against us" (Bush 2001b; CNN 2001). På den andre sida vart dette nyansert av Donald Rumsfeld under eit intervju med Larry King på CNN, 5. desember 2001, der han sa at "it's the mission that determines the coalition" (DoD News 2001). Med andre ord ein tanke om at kven som til ei kvar tid utgjer ein koalisjon vert avgjort av kven som kan bidra. Ein slik koalisjon av viljuge maksimerte fordelane ved eit samarbeid i alliansen gjennom å handle saman med dei landa som hadde militær kapasitet til å bidra og som hadde den mest integrerte kommandostrukturen.

På mange måtar vart Nato marginalisert i denne perioden, noko som fekk Angela Merkel til å spørje: "Is the world moving into an era where all major geopolitical campaigns are going to be conducted by coalitions of the willing and no longer worked through alliances?" (Williams 2008: 73). Bush på si side uttrykte eit sterkt ynskje om at han ikkje ville ha andre land til å diktere føresetnadar og reglar for "krigen mot terror", og sa at "at some point we may be the only ones left. That's okay with me. We are America" (Woodward 2002: 81).

Dette kan synast som eit brot med den politikken Bill Clinton førte overfor Nato, med fokus på utviding og reformasjon. Clinton la fleire gonger vekt på Nato som ein sentral allianse i amerikansk politikk, særleg med tanke på Nato som ein pådrivar for demokrati og liberale verdiar. Ein kan likevel argumentere for hendingane etter 9/11 ikkje var eit brot i amerikansk tenking omkring Nato si rolle. Tvert i mot kan erfaringane frå Kosovo ha spelt ei stor rolle i avgjersla om å gå utanom Nato. Frå mars til juni 1999 gjennomførte Nato eit intensivt luftangrep på serbiske styrkar og strategiske mål i Kosovo for å presse Milosevic til å gje opp regimet sitt. På grunn av faren for tap av soldatliv var det uaktuelt

å gjennomføre ein bakkekrig. I staden vart eit luftangrep vurdert som ei effektiv og rask løysing (Roberts 1999: 110).

For USA representerte ikkje Kosovo eit stort tryggingsspolitisk trugsmål. Men det var likevel viktig å gripe inn, av tre årsaker. For det første hadde konflikten potensiale til å verke destabiliserande på regionen, noko som igjen kunne truge amerikanske interesser i Eurasia. Å stabilisere situasjonen var difor viktig med tanke på å unngå ein langvarig og eskalerande konflikt. For det andre var det ei humanitær krise som ein såg det naudsynt å stogge, noko det òg var politisk press for å gjere. For det tredje var det viktig for USA å gripe inn for å sikre Nato sitt truverd. Ein mislukka operasjon kunne ha konsekvensar for korleis Nato vart vurdert som militært kapabel og truverdige allianse. Etter at det 78-dagar lange luftangrepet var over, uttalte Secretary of Defence, William Cohen, at "if we were to carry out and act unilaterally, we would have had a much more robust, aggressive, and decapitating type of campaign" (Williams 2008: 68). I dette tilfellet var det viktigaste å handle som ein allianse, både for å styrke alliansen, men òg for å legitimere bruken av militær makt gjennom multilateral innsats (Yost 2007: 51). Utfallet av den militære operasjonen i Kosovo var ein suksess. Denne suksessen hamna likevel i skuggen av veikskapen og manglane ved alliansestrategien, avgjerdsprosessen og dei militære kapabilitetane (Williams 2008: 67). Meir enn noko anna viste denne operasjonen at Nato ikkje hadde den militære kapasiteten eller erfaringa som skulle til for å handtere ei slik konflikt. Europeisk forsvar var bygd for konvensjonell krigføring, ikkje for raske operasjonar med meir mobile styrkar. Gjennom Kosovo kom dei store teknologiske skilnadane mellom Europa og USA til syne (Knutsen 2007). I all hovudsak var det USA som førte operasjonen i land.

Michta (2006a: 101) hevdar at Nato i Kosovo avskreiv seg sjølv frå å bli brukt i avgjerande og viktige militære operasjonar i framtida. Tilsynelatande er det mykje som talar for dette. Haldningane i Washington og Pentagon stadfester stor misnøye med Nato i denne operasjonen. I tillegg viser problema Nato hadde her at det er knytt store utfordringar til å trekkje alle alliansemedlemene inn i ein operasjon når alliansen er så stor. Faren for ineffektivitet er stor på grunn av institusjonelle hindringar. Men Michta sitt syn har vist seg å ikkje stemme. Transformasjonsprosessen i Nato på amerikansk initiativ vitnar om ein vilje og eit ynskje om å gjera noko med dei problema som kom til overflata i Kosovo, noko seinare operasjonar òg har vist.

Med bakgrunn i erfaringane frå Kosovo rådde det ein oppfatning i Washington om at ein ville unngå den vanskelege og omfattande prosessen det var å skulle oppnå semje om strategien i ein militær operasjon (de Nevers 2007: 49). Denne erfaringa var viktig då Nato for andre gong i historia stod på terskelen til å gå inn i ein militær operasjon. Angrepet på World Trade Center, og den militære operasjonen mot Afghanistan som vart sett i gong like etter, skilde seg ut frå Kosovo på to viktige punkt: for det første var dette angrepet eit direkte trugsmål mot amerikansk tryggleik, og for det andre hadde ein behov for å handle raskt. Ved å gå inn i Afghanistan saman med nokre få andre, oppnådde USA

maksimal fleksibilitet gjennom å ikkje vera bunden til ein avgjerdsprosess og eit rammeverk i ein allianse. Det mogleggjorde raskare og meir effektiv handling enn ein felles Nato-operasjon kunne ha gjort (Williams 2008: 69).

Samstundes var valet om å ikkje involvere Nato ein strategi som etter kvart drog med seg andre ulemper. Andrew Michta (2006b: 63) meiner at USA ved å ikkje bruke Nato som eit rammeverk for OEF mista ein historisk moglegheit til å revitalisere alliansen. Ein Nato-leia operasjon frå starten av, ville ha gjort alliansen fokusert på ei ny og tydeleg oppgåve, hevdar han. På den eine sida har Michta eit poeng i at det var eit slag for Nato å bli forbigått. Samstundes kan ein spørje om ein ikkje oppnådde det same ved å trekkje inn Nato i 2003. I heile perioden Nato har hatt ansvaret for ISAF, har gjennomgangstonen vore at ISAF er den aller viktigaste oppgåva for alliansen. I 2001 kan det likevel sjå ut som om omsynet til amerikansk tryggleik i møte med terror vog tyngre enn eit langsiktig omsyn til alliansesamarbeid. Med andre ord ein nasjonal amerikansk interessebasert analyse av verkemiddelbruk, der Nato ikkje var det verkemiddelet ein ville bruke i første omgang.

KVIFOR NATO LIKEVEL?

I august 2003 overtok Nato ansvaret for ISAF og fekk med det eit engasjement som allianse i Afghanistan. ISAF låg formelt under britisk kommando frå oktober 2001, i utgangspunktet med eit oppdrag som gjekk ut på å patruljere Kabul. Med bakgrunn i at Bush-administrasjonen takka nei til hjelp frå Nato i 2001, er det interessant å sjå på kvifor ein no ville ha Nato med i Afghanistan likevel.

På toppmøtet i Praha i 2002 var hovudtemaet korleis kvart enkelt Nato-land kunne forbetre sine militære kapasitetar slik at Nato samla sett kunne stå betre rusta i møtet med nye trugssmål. Eit tiltak ein sette i verk for å styrke Nato var å opprette NATO Response Force (NRF). Trass i endringane som vart vedtekne i Praha skjedde det svært lite utvikling i den militære strukturen og kapasiteten i Nato mellom 2001 og 2003. Dermed er det lite truleg at Nato i 2003 skulle vera rusta for dei kamphandlingane Nato ikkje var rusta for i 2001. Sjølv om ein hadde etablert militære strukturar som NRF, var ikkje desse nok utvikla til å brukast i fullt format. Dette opnar for at ein kan stille spørsmål ved om USA i det heile teke forventa at Nato kunne handtere krigssituasjonen i Afghanistan på ein effektiv måte, eller om det låg andre motiv bak å trekke Nato inn i operasjonen. Sjølv om USA pressa på for ein reform i den militære strukturen, vart det lite framsteg på dette området. Leikeins var Kosovo-krisa ein demonstrasjon på at dei europeiske medlemene ikkje makta å handtere ein slik situasjon på ein effektiv måte. USA kunne dermed ikkje vente eit særskild bidrag frå Nato i dei første kamphandlingane i Afghanistan.

Den amerikanske kampen mot al-Qaida og Taliban gjekk svært godt i startfasen. Då Nato kom inn som ansvarleg for ISAF i 2003 var situasjonen ein heilt annan enn i 2001. USA hadde framgang i Afghanistan og såg for seg at dei hardaste kampene var

over (Tanner 2002). Dermed låg det i situasjonen at Nato skulle inn i ei anna rolle enn det amerikanske soldatar hadde hatt så langt. Ein krig vert ofte delt inn i fire fasar: fast-setje vilkår, innleiande operasjonar, avgjerande operasjonar, stabilisering etter konflikten (Kaplan 2008: 40) Mykje tyder på at Bush-administrasjonen i 2003 trudde at ein var i den fjerde fasen. Å trekkje inn Nato her ville innebere ei anna rolle for alliansen enn i fase ein, to eller tre. Stabilisering og opprydding var ei rolle som låg nærare dei kapasitetane som Nato faktisk hadde. Behovet var større for styrkar som kunne fungere i ei stabiliserande rolle enn for styrkar som skulle føre harde kamphandlingar. Denne situasjonen gjorde at ein hadde betre tid til å organisere ein felles Nato-operasjon, der behovet ikkje var like stort for styrkar som kunne rykke inn på kort varsel som i startfasen av OEF. I tillegg var stabilisering ein type oppdrag som Nato tidlegare hadde vist at alliansen kunne takle på ein god måte.

Problemet var at situasjonen ikkje var så god som det ein trudde. Nato måtte ut i harde kamphandlingar. På sett og vis kan ein hevde at det var naivt å skulle tru at kamphandlingane i hovudsak var avslutta i 2003. Mykje tyder likevel på at ein trudde at dette var tilfellet. Det som var tenkt som eit stabiliseringsoppdrag fekk eit stadig større element av kamphandlingar. Men når Nato først var inne, kunne ein ikkje avslutte oppdraget. Det var i tillegg vanskeleg å skilje mellom stabilisering og kamphandling. Fordi Taliban i store trekk var nedkjempa i OEF, såg oppgåva med å stabilisere Afghanistan ut til å vera oppnåeleg til ein akseptabel pris for europeiske allierte. Då situasjonen byrja å snu, vart Nato involvert inn i ein opprørsnedkjempingsoperasjon som mange allierte ikkje var klare for (Schreer 2009: 47). Nato vart dermed kasta ut i eit oppdrag som var større og meir omfattande enn det både USA og Nato sjølv i utgangspunktet hadde tenkt at Nato skulle bidra til.

Ein annan grunn til at USA ville trekkje Nato inn i Afghanistan var Irak-krigen. Denne krigen kravde store ressursar. Gjennom å trekkje Nato inn i ei stabiliseringsrolle i Afghanistan frigjorde USA ressursar som no kunne nyttast i Irak. Sjølv om Bush sette av store ressursar til å vidareføre operasjonen i Afghanistan, vart Irak prioritert høgare. Mykje av fokuset og ressursane var difor overført til Irak. Invasjonen i Irak i 2003 vert av enkelte karakterisert som ein nær døden-oppleving for Nato (Webber 2009: 52; Krauthammer 2002). Hovudårsaken til dette er at invasjonen i stor grad splitta alliansen. Medan angrepet på Afghanistan møtte massiv støtte frå dei allierte, skapte Irak-krigen sterk debatt. Amerikanske representantar i Nato såg det som naudsynt å “push the organization lest its perceived relevance, already shaken by its exclusion from Afghanistan, fade further” (Gordon og Shapiro 2004: 138). Men ein militær operasjon i Irak var svært kontroversiell, og det var difor aldri ein realistisk moglegheit at Nato skulle ha ei direkte rolle i kampoperasjonar her (Williams 2008: 71). Spliden kring Irak gjorde det difor naudsynt for USA med eit element som kunne samle alliansen. Tariq Ali (2010: 60) hevdar at Afghanistan “... provides ... an opportunity for the US to shrug off problems in persuading its allies to play a broader role in Iraq”. Afghanistan vart ein nødvendig

samlingsfaktor i 2003, fordi det var her Nato hadde moglegheit til å handle i ein felles operasjon. Det var heller ikkje berre USA som såg behovet for å reparere Nato. Mange andre land såg òg behovet for å samlast om noko for å hindre at samhaldet slo større sprekkar. Sjølv om kritikken mot USA var skarp frå mange Nato-land i samband med Irak, var krigen i Afghanistan noko USA framleis hadde stor støtte for. Ved å involvere Nato her, kunne ein tillate seg å vera usamd om Irak.

NATO SOM LEGITIMERING

Invasjonen og den påfølgjande operasjonen i Afghanistan opnar òg for spørsmålet om legitimitet. Dersom ein slik operasjon kan forsvarast på eit legitimt grunnlag, står ein mykje sterkare overfor det internasjonale samfunnet elles. Det finst fleire typar kjelder til legitimitet. Ei av desse er gjennom bruken av sjølvforsvarsklausulen i artikkel 51 i FN-charteret, ei anna er å handle under eit FN-mandat. Desse to kjeldene til legitimitet er på sett og vis dei einaste formelle opningane for bruk av militær makt. Men dette kan problematiserast noko. Her høver intervensjonen i Kosovo som ein illustrasjon. Denne intervensjonen står i ei særstilling fordi han korkje vart gjennomført i sjølvforsvar eller under eit FN-mandat (Yost 2007: 53). I staden handla Nato på eige initiativ, utan å først gå vegen om FN. Det gjorde at mange stilte spørsmål ved legitimiteten i denne operasjonen. Humanitære operasjonar vert i dei aller fleste tilfelle gjennomført nettopp på grunnlag av ein FN-resolusjon, som så å seie gir eit godkjendstempel til bruk av militær makt. Gjennom FN får ein med seg det internasjonale samfunnet på at intervensjonen er naudsynt. I si studie av European Security and Defence Policy (ESDP) vektlegg Matlary (2009) viktigeita av å søkje legitimitet for militære operasjonar. Dette er viktig overfor veljarane i dei respektive landa, men like viktig er det internasjonale relasjonar og innanfor organisasjonar som EU og Nato. Dermed spelar statane eit tonivå-spel, der ein står ansvarleg både nasjonalt og internasjonalt plan. For mange europeiske land er det i utgangspunktet ein FN-resolusjon som skaper legitimitet for internasjonale operasjonar. I dei aller fleste situasjonar søker ein å unngå å handle før ein har oppnådd ein slik legitimitet. Dette sikrar at ein kan tåle eventuelle politiske konflikhtar innanriks, samstundes som ein unngår å bli skulda for å handle ut i frå reine nasjonale, maktpolitiske behov. Det interessante i denne samanhengen er at det var ei brei politisk semje i Vesten om at det var naudsynt å gripe inn, trass i eit blokkert tryggingråd i FN. Dermed vart Nato i eigenskap av ein multinasjonal organisasjon med mange medlemmer brukt som ein legitimeringsfaktor overfor både nasjonalt og internasjonalt nivå. Det opnar for at Nato gjennom medlemslanda kan fungere som ein legitimeringsfaktor som på sett og vis går god for bruk av militær makt.

Ein kan då spørje seg om behovet for å ha Nato i ei slik legitimeringsrolle var fråverande i den første perioden etter 9/11. Ein kan hevde at USA no handla som ei supermakt, som kan gå åleine. I verkelege kriser er det dei amerikanske interessene og den amerikanske tryggleiken som verkeleg betyr noko, forholdet til allierte hamnar i skuggen av dette. Bush si utsegn om at du er anten med oss eller mot oss underbygger eit slikt

syn. John Lewis Gaddis (2004) hevdar at måten USA handla på etter 9/11 høver inn i eit mønster som USA alltid følgjer i kriser og angrep på amerikansk jord, der USA opptrer unilateralt og dessutan ekspansivt. Samstundes gir ikkje dette grunnlag for å hevde at USA heilt oversåg behovet for legitimitet. Stønaden frå det internasjonale samfunnet hadde dei uansett, både gjennom erklæringa av artikkel 5 i Nato og gjennom ein sterk sympati og støtte frå mange land i verda. Utsegna "we are all Americans" underbyggjer dette.¹⁵ Nato oppfylte dermed ei oppgåve som legitimeringsfaktor, ikkje gjennom å bidra militært som allianse, men gjennom å ta i bruk artikkel 5. Samstundes hadde invasjonen legitimitet gjennom sjølvforsvarsklausulen i artikkel 51 i FN-charteret, noko det var internasjonal aksept for. Slik sett handla USA på trygt grunnlag.

I den grad multilateralisme uttrykkjer legitimitet, er det enklare for USA å rettferdiggjere bruken av militær makt overfor det internasjonale samfunnet så lenge Nato er med på denne operasjonen. Men dette har òg implikasjonar for når USA skal trekkje seg ut. Dersom mange Nato-medlemmer kvar for seg vil trekkje seg ut av Afghanistan og ikkje lenger vil vera med i operasjonen, vil det svekke både legitimiteten og operasjonen i seg sjølv og dermed gjere situasjonen vanskelegare. Ein operasjon der Nato går samla inn og samla ut vil styrke legitimiteten. Samstundes er det klårt ynskje om å ha FN i ryggen. Slik sett har Kosovo vore eit unntak, òg for Nato.

Relatert til spørsmålet om legitimitet er balansen mellom idealisme og realisme i amerikansk utanrikspolitik. Dette er eit viktig tema i vurderinga av målsetjingar i Afghanistan. Typiske idealistiske målsetjingar vil vera å sikre ei demokratisk utvikling i Afghanistan, etablere eit nytt styresett med forankring i folkeviljen, framheve liberale idear og marknadsøkonomisk utvikling, med ringverkandar til regionen. Ein geopolitisk tankegang vil først og fremst søkje regional stabilitet og stogge terrortrugsålet. Dette har òg innverknad på Nato si rolle i Afghanistan. Nato har heile vegen hatt eit uttalt mål om å betre levekåra for det afghanske folket, og å sikre at Afghanistan får eit styresett som kan garantere for dette. Til dømes har Noreg uttalt at målet i Afghanistan er å sikre kvinnevertar, demokrati og fred for det afghanske folket, målsetjingar som alle samsvarer med amerikanske idealistiske målsetjingar (Strøm-Erichsen 2009). Utan å gå nærare inn på motivet for ulike Nato-land her, er dette eit døme på at ein i alle fall i møte med heimlege politiske forhold nyttar idealistiske omsyn som motiv og legitimeringsfaktor. På sett og vis kan ein hevde at Nato har ivaretatt idealistiske omsyn i Afghanistan gjennom vegbygging, utdanning, demokratiopplæring og liknande. Dette har medverka til å sikre ei viss grad av legitimering overfor det internasjonale samfunnet. Men ein kan òg hevde at dette er ein viktig del av kampen mot terrorisme, gjennom å førebygge terrorhandlingar. På den andre sida har fleire andre organisasjonar vore sterkt delaktige i det sivile arbeidet i Afghanistan. Nato gjennom ISAF har i hovudsak hatt ansvaret for tryggleiken, men dette har igjen bidrege til å legge til rette for at NGO-ar og andre kan drive sitt arbeid.

Dette illustrerer at det ikkje er enkelt å setje klare skilje mellom kva som er idealistiske og realistiske målsetjingar. I mange tilfelle vil idealistiske motiv òg vera med på å

sikre realistiske mål. Utvidinga av Nato etter den kalde krigen er eit døme på dette. Sjølv om utvidinga hadde klare idealistiske motiv, slik som sprenging av demokrati og liberale tankesystem, var dette med på å forsterke stabiliteten i regionen, noko som igjen tok i vare geopolitiske målsetjingar. Dermed heng dette tett saman, idealismen er ein naturleg del av USA sitt interessegrunnlag og realpolitikken vil som regel alltid ha innslag av idealisme. Ein reindyrka politikk i den eine eller den andre retninga vil ikkje vera mogleg (Melby 1995: 31). Det er i denne samanhengen interessant å merke seg at mange Nato-land nyttar idealpolitikken som grunnlaget for kvifor ein står med styrkar i Afghanistan. Utan idealistiske motiv ville desse hatt større problem med å grunnge ei deltaking. Idealpolitikken til USA dannar dermed eit grunnlag for legitimitet ved at mange land er med. Idealpolitikken i Afghanistan-operasjonen vert på den måten ein legitimitetsforsterkar som Nato er med å bidra til. Ein kan likevel hevde at det til sjuande og sist er realpolitiske omsyn som gjer at USA og Nato i det heile teke er i Afghanistan.

NYE MÅL MED OBAMA?

Eit skifte av president i USA vil medføre enkelte justeringar i utanrikspolitikken. Desse kjem til uttrykk i praktisk politikk i varierende grad. Forholdet til Nato og andre multilaterale organisasjonar er eitt av punkta som kan skilje ulike presidentar. Særleg i den første presidentperioden til Bush, førte han ein politikk som gjer at han kan karakteriserast som ein ekspansjonist, med eit syn på kollektive institusjonar som eit andreval. Obama har i større grad lagt vekt på å bruke kollektive ordningar. Men Obama har samstundes vore prega av ei realpolitisk tilnærming og ei pragmatisk orientering overfor slike institusjonar (Melby 2009).

Obama gjorde tidleg eit klart skilje mellom krigane i Irak og Afghanistan. Irak kalla han for ein strategisk blunder, medan han la vekt på at krigen i Afghanistan var rettkomen og svært viktig å gå sigrande ut av (Obama 2007; Raju 2008). Obama gjorde viktige skritt i retning av ei fornying av strategien her. For det første sette han i gong ein full gjennomgang av prosessen og strategien i Afghanistan, for det andre lova han å sende mange tusen nye troppar til landet, og for det tredje skifte han ut øvstkommanderande for operasjonen i Afghanistan. Alle desse tre endringane signaliserer at Afghanistan var ei viktig prioritering for Obama.

Med bakgrunn i gjennomgangen av operasjonen lanserte Obama ein ny strategi for Afghanistan i ein tale ved West Point 1. desember 2009. Målsetjingane i denne strategien var å hindre Taliban frå å få innflytelse i Afghanistan og Pakistan, slå ned al-Qaida og sikre stabilitet. Dette skulle gjerast gjennom å forhindre terrornettverk i Afghanistan å gjennomføre åtak, syte for ei meir kompetent, tilrekeleg og effektiv regjering i Kabul, trene opp afghanske tryggingstyrkar som kan operere uavhengig av utanlandsk hjelp og aktivt involvere det internasjonale samfunnet i desse målsetjingane (Obama 2009). I tillegg sendte Obama 30000 nye troppar til Afghanistan og la med det opp til ei opptrapping av operasjonen på kort sikt. I ein tale 27. mars 2009 uttalte Obama at målet

med oppdraget i Afghanistan var å “disrupt, dismantle and defeat al Qaeda” (Woodward 2010: 113). Dette framheldt Obama òg i talen ved West Point. Her la han vekt på at amerikansk tryggleik framleis var trua, og at det difor var viktig å oppretthalde dei same måla i Afghanistan. I tillegg la opp til ein tilbaketrekkingsplan, der ein skulle byrje å trekke ut styrkar i juli 2011. Obama har gjentekne gonger argumentert for at USA ikkje vil vera i Afghanistan lenger enn naudsynt, og at ein vil trekkje seg ut så snart afghanske styrkar sjølv kan ta hand om eigen tryggleik.

Obama har sidan han vart president lagt større vekt på multilateralisme og tilsyne-latande vore meir lydhøyr overfor allierte enn føregjengaren var. Obama si handtering av forholdet til allierte og andre gjennom å styrke det internasjonale diplomatiet var òg ein viktig grunn til at han fekk Nobels fredspris i 2009. Òg i Afghanistan-strategien har Obama lagt vekt på å syte for ein sterk grad av fellesskap i operasjonen. Eit signal om korleis Obama ville opptre overfor Nato fekk ein i 2007, der Obama skriv at “... I will rally our allies to contribute more troops to collective security operations and to invest more in reconstruction and stabilization capabilities” (Obama 2007: 12). Likevel har ein sett at Obama i liten grad har involvert Nato i konkrete avgjersler. I utarbeidinga av ny strategi var det amerikanske mål og retning som var utslagsgivande. Nato har heller ikkje ein eigen strategi for opprørsnedkjemping. I fleire tilfelle har ein òg sett at viktige operasjonar har blitt gjennomført utan at den politiske leiinga i Nato har vore informert i forkant. Dette var tilfelle i operasjon “Khanjari” som vart gjennomført 2. juli 2009 og det same skjedde i ein operasjon i 2007 (Strand 2011). Dermed har Obama i stor grad vidareført praksisen med å ta Nato med som ein samarbeidspartnar. Operasjonen har ikkje vore gjennomført med Nato som framste aktør. Samstundes viser Obama sitt ynskje om samhald og uttrekking saman med alliansen at Obama ser det som viktig å hindre at Nato slår sprekker.

Dermed kan ein i liten grad spore ei endring i dei konkrete målsetjingane i Afghanistan frå Bush til Obama. Dei overordna grunnane for å vera i dette landet er dei same. Ein ser òg ein kontinuitet i korleis ein ynskjer at Nato skal opptre i Afghanistan og kva mål ein har med Nato som verktøy. Dette kan tyde på at Nato ikkje har ei viktig rolle som militær aktør. Det vert gjennomgåande teikna eit bilete av at USA ser på Nato som ein ressurspool. Ei viktig endring frå Bush til Obama er likevel ei opnare og meir velviljug haldning overfor Nato generelt utanfor Afghanistan. Dette tyder på at det aller viktigaste er å sikre suksess i Afghanistan med eller utan politisk stønad i Nato, samstundes som ein sikrar seg at Nato som allianse blir ivaretatt.

Her er det viktig å skilje mellom intensjonar og realitetar. Nato har hatt vanskeleg for å leve opp til dei intensjonane USA har hatt. Ein kan såleis hevde at politikken overfor Nato i høve Afghanistan-operasjonen har fått eit innslag av resignasjon. Stadige førespurnadar om fleire troppar har hatt magre resultat, og Nato har gjort få store endringar på den militære sida. Politikken frå amerikansk side har på den måten blitt eit produkt av kva ein har klart å få andre til å gjere.

NATO SI HANDTERING AV AFGHANISTAN

Noetzel og Schreer (2009: 532) hevdar at det er uunngåeleg at kommandokjeda vil bli amerikanisert, der effektiv opprørsnedkjemping vil gå føre seg utanfor Nato-strukturar og heller gjennom amerikanske kommandostrukturar. På mange måtar er det dette som har føregått undervegs i Afghanistan. På den eine sida er dette forventa. USA vil ikkje heilt gi frå seg kontrollen over operasjonen, og ein har fått eit dobbelt løp i innsatsen mot Taliban og al-Qaida. Dette gjer det vanskelegare å halde alliansen samla. Det er berre USA som har evne til å leie denne typen operasjon i Nato. For USA har det dermed vore ein grad av nødvendighet å kjøre eit dobbelt spor for å kunne ha ei effektiv framdrift. Det er særleg to faktorar som har gjort det vanskeleg for Nato: politisk vilje og militær ekspedisjonskapasitet.

Gjennomgangstonen frå amerikansk hald har vore ein stadig førespurnad om fleire troppar og større bidrag frå europeiske allierte. Men kravet om fleire troppar har ikkje berre kome frå USA. Heilt sidan Nato overtok ISAF i 2003 har ein hatt problem med å stille med så mange troppar som ønska. I 2006 var det berre 85 prosent av det talet Nato-leiinga ville ha (BBC News 2006). Det har òg vore misnøye med dei som allereie er der. Robert Gates uttrykte i januar 2008 bekymring for at dei soldatane som var plasserte i Sør-Afghanistan ikkje hadde kunnskap om å kjempe mot geriljagruperingar (Spiegel 2008). Dette er ei utsegn i ei rekkje av kritiske merknadar om Nato frå amerikansk hald. I 2007 uttalte Gates at "the European effort on the police training has been, to be diplomatic, disappointing" (Tyson 2007). Misnøyen med Nato kom enno sterkare fram i februar 2008, då Gates sa at "there is a risk that NATO is becoming a two-tier alliance, in which some are willing to fight and die, and others are not. This puts a cloud over the future of the alliance" (Sevastopulo 2008). Under Obama sitt presidentskap har det vore ein mildare tone overfor dei allierte, men likevel ein stor pågang for å få Nato til å bidra med fleire styrkar.

I første rekkje kan ein sjå mangelen på troppar som eit militært kapasitetsproblem. For mange europeiske land med avgrensa militære ressursar, vert det vanskeleg å avsjå svært mykje militært materiell. Dette kan illustrerast med NATO Responce Force (NRF). NRF vart oppretta i 2002 under toppmøtet i Praha som ein respons på manglande ekspedisjonskapasitet og hurtige reaksjonsstyrkar. Frå opprettinga tok det fire år før NRF i 2006 vart erklært "fully operational". Trass i vellukka opprettinga av NRF, har fyllprosenten av troppar vore svært låg. Årsakene til dette er fleire. Ringsmose (2010: 5) finn at mange Nato-land vegrar seg for å setje av troppar til NRF fordi ein tvilar på om dei nokon gong vert brukt. Eitt problem er at svært mange av desse gruppene opererer med to hat-tar, både som Nato-styrke og som EU-styrke. Avgrensa ressursar gjer at ein ikkje greier å leve opp til begge deler. Dette er òg eit produkt av Afghanistan-operasjonen. Store delar av dei troppane som kunne vore i teneste i NRF står no i Afghanistan. Korleis NRF vil utvikle seg veit ein i liten grad før Afghanistan-operasjonen er meir avslutta. Heile reformasjonsprosessen som NRF er ein del av har mista mykje av fokuset fordi ein er oppteken i

Afghanistan. NRF illustrerer likevel eit kapasitetsproblem når det gjeld militære styrkar til den typen operasjonar som Afghanistan er ein representant for. Ringsmose (2009: 292) finn gjennom intervju med nøkkelpersonar ved Nato-hovudkvarteret i Brussel at enkelte statar, i særleg grad Storbritannia og USA, har betrakta NRF primært som eit middel for å transformere andre statar sine militære ressursar og strategiske tankegang. Transformasjon er eit uttalt mål ved NRF og blir skildra som “a driving engine of NATO’s military transformation” (NATO 2010b). Donald Rumsfeld gjorde det klårt overfor Nato-landa at “if NATO does not have a force that is quick and agile, which can deploy in days or weeks instead of months or years, then it will not have much to offer the world in the twenty-first century” (BBC News 2002).

Ei utfordring for ISAF-operasjonen har vore dei mange restriksjonane dei ulike landa har sett på bruk av troppane. Til dømes har Noreg og andre land gitt klare føringar på at deira soldatar ikkje skal kjempe sør i Afghanistan. I 2007 opererte berre 6 av Nato-medlemene utan nasjonale restriksjonar på troppane (de Nevers 2007: 51). Dette har møtt lite forståing i USA. I januar 2008 skreiv forsvarsminister Robert Gates eit forholdsviss skarpt brev til sin tyske kollega, der han bad om at dei tyske soldatane skulle bidra i Sør-Afghanistan. Dette vart møtt med motvilje frå europeisk hald (Matlary 2009: 185).

Noetzel og Schreer hevdar at “the major impediment to NATO’s adaption to the insurgency challenge in Afghanistan is political” (2009: 539). Bidraga til eit slikt syn er mange. Robert Kagan (2004; 2008) hevdar at det føreligg ein motsetnad i strategisk kultur, som gjer at det alltid vil vera ein stor skilnad mellom Europa og USA. Fordi USA er sterke, vil dei fylgje ein strategi der ein jaktar fienden og nedkjempar han. Fordi Europa er svake, vil dei fylgje ein strategi for dei svake. Kagan si generalisering av europeisk strategi er etter mi vurdering for lite nyansert. Ulik tilnærming i møte med terrorisme er like mykje ulike vurderingar av kva strategi som høver best i møte med slike trugsmål. Dette har implikasjonar for i kor stor grad ulike land vil bruke militærmakt i møte med dette. Medan USA i hovudsak har fulgt ei linje der terrorisme er å samanlikne med ein fiende som skal nedkjempast i krig, har mange europeiske land i større grad lagt vekt på å handtere terrorisme innanfor vanleg politijurisdiksjon (Lutz og Lutz 2010: 340). At ulike land fylgjer ulik strategi har ein heilt klårt sett i Afghanistan. Kagan har difor likevel eit poeng i at det er eit skilje mellom USA og dei andre Nato-medlemene. For enkelte Nato-land kan kampen mot terrorisme i første rekkje opplevast som USA sin kamp. Det er USA som er i førarsetet, medan Nato berre er med som ei støtte. Dette smittar over på Afghanistan-operasjonen og har samband med korleis ein vurderer terrorisme som trugsmål. For USA har Afghanistan vore ein av dei aller viktigaste arenaane for kampen mot terror. For europeiske land har denne operasjonen i mykje mindre grad vore knytt direkte opp mot deira tryggleik. Dette kan ha svekka Nato sitt eigarskapsforhold til operasjonen, og gjort det lettare å overlate både det politiske og militære ansvaret til USA. Dei to første åra, der Nato ikkje var med, var viktige i så måte. Ved å gå utanom Nato, mista USA mogleikheita

til å gjere OEF til ein felles operasjon frå starten av. I staden vart det ein amerikansk operasjon, med støtte frå allierte. Eit svekka eigarskapsforhold kan såleis gjere det lettare å legge restriksjonar på troppane, lettare å trekkje seg ut, og det kan gjere at operasjonen er tufta på alliansesolidaritet heller enn ein interesse i å gjennomføre operasjonen i seg sjølv.

Noetzel og Schreer (2009: 540) kategoriserer dei ulike Nato-landa innanfor grupper som har ulike målsetjingar. I denne inndelinga, som må kallast ein grovmaska typologi, deler dei landa i tre grupper. Den første gruppa kan kallast reformiststatar. Desse landa ynskjer å ha eit Nato som opererer som ein global aktør, ein forlenga arm av amerikanske storstrategiske visjonar. Denne gruppa av land vil ha eit Nato med ekspedisjonskapasitet for å kunne vera relevant i verdspolitikken. Den andre gruppa er status quo-orienterte land, som i hovudsak ser på Nato som ein mekanisme for å sikre eit fortsatt amerikansk engasjement i europeisk tryggleik. Den tredje gruppa kallar Noetzel og Schreer for neotradisjonalar, som har fokus på å revitalisere det tradisjonelle fokuset på kollektiv tryggleik. Desse tre grupperingane har kome til uttrykk i debatten og i operasjonen i Afghanistan. Den politiske meiningsutvekslinga som alltid har føregått innafor Nato-institusjonane har på mange måtar flytta seg til Afghanistan. På den måten har operasjonen i Afghanistan vorte meir enn handtering av ein militær operasjon, men òg eit uttrykk for korleis Nato fungerer politisk. At Nato opptrer som ein "multi-tier"-allianse er likevel ikkje noko nytt. Men dei ulike grupperingane har vorte tydelegare etter den kalde krigen, og har blitt forsterka gjennom operasjonen i Afghanistan.

Dersom ein gir Michta (2006a) rett i at USA har styrka den politiske sida ved Nato på bekostning av den militære sida, er det alvorleg at problema er like mykje politiske som militære. Frå amerikansk hald har dette gjort situasjonen vanskelegare. Fordi desse to faktorane er så sterkt knytte saman, vert det eine i stor grad påverka av det andre. Politisk usemje om handteringa av situasjonen i Afghanistan kan dermed òg gå utover utviklinga av militær kapasitet i Nato. På den måten kan Afghanistan vera med på å svekke Nato som ein militær aktør, ikkje nødvendigvis med bakgrunn i mangel på militær kapasitet, men i mangel på politisk samhald og vilje. Gjennom Afghanistan-operasjonen har dei politiske skilnadane kome tydeleg til uttrykk. Men dette tyder ikkje at krigen i Afghanistan har skapt desse problema. Dei er heller blitt forsterka av usemje med tanke på strategi, innsats og forventningar. Dersom tanken var at ein felles militær operasjon skulle sameine alliansen og gi Nato eit nytt eksistensgrunnlag, har dette berre lukkast i liten grad. Dei amerikanske forventningane til Nato sin innsats på det militære området var ikkje særleg store i utgangspunktet. På sett og vis vert det difor irrelevant korleis Nato presterer. Dette må likevel problematiserast. Etter kvart som Nato har vore delaktige i Afghanistan, har USA i stor grad etterspurt ein sterkare militær innsats frå europeiske allierte. Om det ikkje byrja slik, har det i alle fall vorte slik at suksess i møte med dei målsetjingane ein har i Afghanistan er avhengig av at Nato leverer. Sjølv om USA gjekk inn utan Nato, er operasjonen i dag avhengig av heile Nato. Det gjer at USA ikkje kan vurdere Nato sin innsats isolert frå sin eigen. Om denne operasjonen vert ein suksess

eller fiasko kviler ikkje på USA åleine eller på Nato som organisasjon, men på dei to i fellesskap (Webber 2009: 55). USA er difor sjølv ein del av den innsatsen Nato presterer. Ein eventuell fiasko i Afghanistan vil vera ein fiasko både for USA og for Nato. Dette har følgjer for korleis ein vurderer Nato sin plass i amerikansk geostrategi.

USA og Nato – under og etter Afghanistan

EIT STABILT EUROPA

Det er eit sentralt amerikansk mål å sikre stabilitet i Europa. Her ligg basisen for kvifor Nato vart skipa i utgangspunktet, og dette har fortsatt stor relevans. I 2010 sa Hillary Clinton at "... I believe that the original tenets of NATO's mission – defending our nations, strengthening transatlantic ties, and fostering European integration – still hold" (Clinton 2010a). Eit stabilt Europa er med på å ivareta amerikanske interesser på dette kontinentet. Men det har verdi utover dette. Eit stabilt Europa med eit amerikansk nærvær og aktiv deltaking i europeiske tryggingsspørsmål er med på å opne for at USA kan ha eit større fokus på engasjement andre stader i verda (Webber 2009: 59). I sin rapport frå 2005 argumenterer Overseas Basing Commission Review Committee med at

US presence in Europe remains crucial to future global security. The legitimacy of that presence lies directly with our ties to NATO. Full participation in NATO allows us to maintain a leadership position in European affairs, as well as contiguous regions ... Moreover, the ability to influence international events from our base in NATO expands well beyond Europe proper (Commission on Review of Overseas Military Facility Structures of the United States 2005: 8).

Etter den kalde krigen har enkelte europeiske politikarar ytra ei misnøye med det amerikanske engasjementet i Europa, særleg under presidentskapet til George W. Bush. Uttrekking av styrkar frå europeiske land har òg vore tolka som eit teikn på at Europa ikkje lenger er så viktig eller sentralt i amerikansk utanrikspolitik som tidlegare. På den eine sida kan dette sjå ut til å stemme dersom ein berre ser på tala. Men på den andre sida kan ein snu dette på hovudet. Den stabiliteten og føreseielege situasjonen som eksisterer

i Europa og store deler av Eurasia gjer at USA kan tillate seg å bruke mindre tid og ressursar på dette området. Dette tyder ikkje at Eurasia ikkje lenger er viktig. Tvert imot, Eurasia er svært sentralt for ein aktiv amerikansk geostrategi. Då Berlinmuren fall i 1989 erklærte George H.W. Bush at ein no ville ha “a Europe whole and free” (Bush 1989). 20 år seinare spelte visepresident Joe Biden vidare på desse orda med å erklære at Obama-administrasjonen ville oppretthalde USA si forpliking på eit Europa “whole, free, and at peace” (Biden 2009). Ein variant av denne haldninga finn ein òg hjå Hillary Clinton, som kallar det “a Europe transformed, secure, democratic, unified and prosperous” (Clinton 2010b). Dette vitnar om ein kontinuitet i det amerikanske forholdet til Europa. USA kan byggje på stabiliteten i Europa som eit fundament for sin geostrategi. I det nye strategiske konseptet til Nato heiter det at “today, the Alliance remains an essential source of stability in an unpredictable world” (NATO 2010a, para. 1). Noko av det same finn ein i National Security Strategy (NSS) 2010, der det står at “our relationship with our European allies remains the cornerstone for U.S. engagement with the world, and a catalyst for international action” (Obama 2010b: 41). Obama gjentok dette i eit innlegg i *New York Times* i november same år, der han kallar dette ein “enduring truth of American foreign policy” (Obama 2010a). Dermed ser ein at kontroll med situasjonen og utviklinga i Europa opnar for at USA kan rette fokuset mot “hot spots” elles i verda. Tid og ressursar kan nyttast på område som ikkje er stabile, eller som krev større merksemd, slik som Midt-Austen, Afghanistan, Irak og Aust-Asia. Med stabilitet er det ikkje her berre tale om militær tryggleik og fråvere av uro, men òg ein ideologisk stabilitet. Utbreiing av demokrati og liberale verdiar er eit viktig grunnlag for at USA kan betrakte Europa som stabilt. Kontroll over situasjonen og utviklinga i Eurasia er dermed heilt sentral for at USA skal kunne oppretthalde det globale engasjementet sitt (Brzezinski 1997).

I eit slikt perspektiv er det ein fordel for USA at dette stabile området er så stort som mogleg. Å innlemme nye medlemmer i Nato vil bety ei geografisk utviding av dette området. Dermed er det òg viktig for USA at Nato har ein “open-door policy”.¹⁶ Michta (2006a: 131) peikar på at utvidinga av 7 nye medlemsland i 2004 var eit signal om at USA reknar Nato for å ha stor politisk betydning, men marginal militær betydning. Dei sju nye medlemene var alle små land som ikkje hadde mykje å bidra med i ekspedisjonskapasitet og militær slagkraft. På den eine sida kan Michta har rett i dette. Utvidinga vitnar i så fall om at alliansen òg har ei viktig politisk rolle, mellom anna som ein garantist for stabilitet og tryggleik i Europa. Men på den andre sida les Michta for mykje ut av denne utvidinga med tanke på å avskrive Nato som ein militær aktør i amerikanske auge. Tvert i mot understrekar utvidinga i 2004 at USA har eit større perspektiv på Nato si rolle enn ei einsretting mot ekspedisjonsprega militære operasjonar. Dette undergraver eit syn på at Afghanistan utgjer den einaste viktige faktoren som avgjer amerikansk syn på Nato. Nato som ein garantist for liberale verdiar, demokrati og tryggleik går parallelt med operasjonen i Afghanistan. Nato sin funksjon på dette området har ikkje vorte endra gjennom Afghanistan i særleg grad. Rett nok kan operasjonen ha svekka “tiltrekkingskrafta” til

Nato, der enkelte land ikkje ynskjer å vera medlem i ein allianse som står så sterkt involvert i den typen militære operasjonar. Dette har likevel lite å seie for den funksjonen Nato har for dei landa som allereie er innanfor. Samtalar om utvidingar, òg etter 2004, tilseier at Nato som garantist for demokrati og liberale verdiar gjennom utviding og innlemming av nye medlemmer varer ved.

Ein kan diskutere kor viktig Nato eigentleg er for at Europa skal vera stabilt. På mange måtar kan ein hevde at EU er ein like viktig faktor for europeisk fred. Gjennom politisk og økonomisk integrasjon sikrar EU demokrati, marknadsliberalisme og stabilitet, nettopp dei faktorane som USA ynskjer skal vera rådande. James Goldgeier startar sin rapport "*The Future of NATO*" med desse orda: "if the North Atlantic Treaty Organization (NATO) did not exist today, the United States would not seek to create it" (Goldgeier 2010: 3). Nato har likevel ei side som EU er underutvikla på. Medan EU vert skildra som "... an economic giant, political dwarf, and a military worm",¹⁷ er Nato ein politisk-militær allianse (Whitney 1991). Den militære sida, med gjensidig garantert forsvar, gir Nato ein annan dimensjon enn EU. Dessutan har EU hatt moglegheit til å utvikle sine ikkje-militære sider, fordi Nato har sytt for å ivareta forsvaret. I tillegg er det eit viktig poeng at USA gjennom Nato deltar direkte i den europeiske tryggingstrukturen. Dette er ikkje tilfellet i EU. Goldgeier har dermed eit poeng i at NATO i den funksjonen alliansen hadde i 1949 ikkje ville vore like aktuell i dag, men Nato har ein del funksjonar som USA vurderer som viktige for amerikansk politikk. Samstundes gjer utsegna til Goldgeier uttrykk for at den noverande integrasjonen ikkje er reversibel. Nato er ein garantist for ei samordning av europeisk tryggleik.

Kor viktig er då Nato si stabilisering av Europa for den totale vurderinga av Nato i amerikansk global strategi? Dette er vanskeleg å avgjere. Men dersom det er ein lite viktig faktor, vil ikkje Nato sitt bidrag på dette området vera tilstrekkeleg til at Nato held fram med å vera eit viktig instrument i amerikansk geopolittikk. I så fall kan ein hevde at Afghanistan-operasjonen har større vekt enn stabilitet i Europa. Dersom dette er tilfelle vil Afghanistan-operasjonen i større grad vera avgjerande for Nato si framtid i amerikansk geopolittikk. Til dette er det tre viktige innvendingar: for det første tilseier geopolittisk teori at der ein stat kan utvide makta si, vil den gjere det. Gjennom Nato er USA direkte involvert i europeiske tryggingsspørsmål, noko dei i mykje mindre grad ville vore utan Nato. For det andre er fordelane med eit stabilt Europa gjennom Nato klårt mykje større enn ulempene ved å bidra. For det tredje er denne stabiliteten ein nødvendig men ikkje tilstrekkeleg faktor for å mogleggjere eit globalt engasjement.

Afghanistan-operasjonen har synleggjort dei politiske motsetningane i alliansen og framheva skilnadane i strategisk kultur mellom medlemslanda i Nato (Lantis 2004; Noetzel og Schreer 2009). Desse motsetningane er likevel ikkje så sterke at dei trugar Nato si framtid. Det som tydegast har framheva motsetningane er usemja om korleis ein skal handtere og utføre militære operasjonar av den typen ein har i Afghanistan. Det dreier seg altså om bruken av militærmakt i Nato "out-of-area". Europa og USA er likevel

sameina om interessa av eit fortsatt sterkt amerikansk nærvær i Europa. Dette nærværet er formelt sikra gjennom strukturane i Nato. Sjølv om Afghanistan kan ha gjort den politiske situasjonen vanskelegare, rokkar han truleg ikkje ved det tidlause amerikanske målet om stabilitet og nærvær i Eurasia. Her står ein altså overfor eit forhold som Afghanistan ikkje har direkte konsekvensar for.

Gjennom eit stabilt Europa med eit gjennomsiiktig system har USA som global supermakt makta å nøytralisere to potensielle utfordrarar, Europa og Russland. Gjennom å ha eit stort Nato, der Russland er engasjert og inkludert som partner, har USA bygd opp ein viktig plattform for sitt globale engasjement. Gjennom ein slik plattform kan ein så byggje relasjonar til andre organisasjonar og såleis danne eit nettverk som sikrar tryggleik og stabilitet. Ann-Marie Slaughter (2009: 95) skriv at den staten som har flest forbindelsar vil vera ein sentral aktør, i stand til å setje global agenda. Her har USA ein klår fordel, hevdar ho. Nato som institusjonalisert allianse er med på å skape orden i Europa. Så lenge institusjonane fungerer, og Nato er ein levedyktig allianse, treng ikkje USA å bruke store ressursar på å oppretthalde det grunnlaget for globalt engasjement som Nato er med på å legge til rette for.

Amerikansk militært nærvær i Europa har i historisk samanheng blitt sett på som eit viktig prov på Washington si forplikting til dei Nato-allierte sin tryggleik (Yost 2009: 767). Militære troppar i Europa har òg sikra amerikanske eigeninteresser ved å ha nærleik til moglege konfliktområder. Sidan slutten på den kalde krigen har vektinga av ulike deler av verda i amerikansk geostrategi blitt forskyvd. I større grad enn før har fokuset blitt flytta austover mot Asia, og den relative vektinga av fokus og ressursar mellom Europa og Asia har blitt endra. Lite tyder på at Nato har ei særleg viktig rolle å spele i aust-asiatiske område. Ein kan hevde at dette vil svekke Nato sin verdi i amerikansk politikk. Men på den andre sida er Nato viktig for at USA kan flytte ein større del av fokuset mot Asia. Med tanke på amerikansk globalt engasjement generelt, og Asia spesielt, vil Nato difor fortsetje å ha ei svært viktig, om enn indirekte rolle for USA.

Eit anna aspekt ved dette er forpliktinga til artikkel 5. Tradisjonelt har dette innebore ein garanti om kollektivt forsvar mot konvensjonelle trugsmål, der ein stat går til angrep på eit Nato-medlem. Dette har vore basisen for samarbeidet i Nato. Denne forståinga av viktigheita av artikkel 5 har blitt utfordra i nyare tid. Eksistensielle trugsmål mot statar i Europa er i dagens tryggleikssituasjon lite sannsynleg. Trugsmåla er i staden meir samansette med tanke på geografi og opphav. "Out-of-area" representerer såleis ei forflytting av å møte eventuelle trugsmål i Europa, til å møte trugsmåla andre stader. Operasjonen i Afghanistan er eit godt døme på korleis dette kjem til uttrykk i praksis. Goldgeier (2010: 7) hevdar at "acting as an expeditionary alliance is not secondary to Article V; in certain cases today, it is the essence of Article V". I tillegg har elementet av kollektiv handling som ligg i artikkel 5 blitt utfordra. Gjennom det nye strategiske konseptet og gjennom den generelle stemninga i Nato, kjem det fram eit fokus på at andre ting enn væpna åtak mot eitt land utgjør trugsmål som krev kollektiv handling. Dette

kan til dømes vera teknologi- eller transportrelaterte trugs mål (NATO 2010a). Alt dette utfordrar det tradisjonelle perspektivet på Europa som den arenaen Nato opptre på, og som USA ynskjer at Nato skal opptre på, men svekkjer ikkje den sentrale plassen Europa har i amerikansk geopolittikk. Det amerikanske synet kan summerast opp med eit sitat frå Hillary Clinton: "European security remains an anchor of U.S. foreign and security policy. A strong Europe is critical to our security and our prosperity. Much of what we hope to accomplish globally depends on working together with Europe" (Clinton 2010b).

DEMME OPP FOR RUSSLAND

Dette fører oss over i den andre sentrale amerikanske målsetjinga i Eurasia: å demme opp for Russland som stormakt. Russland er i dag mykje mindre viktig i amerikansk geopolittikk enn tidlegare, men samstundes ser ein at spørsmålet framleis er aktuelt. I 1995 skreiv Strobe Talbott i samband med spørsmålet om utviding av Nato at "one of the most difficult challenges to enlarging NATO is its effect on Russia" (Talbott 1995). Hendingane kring Georgia i 2008 vitnar om at denne problemstillinga framleis har relevans. For mange av dei tidlegare Warszawapakt-landa, er uroa for Russland det som ligg nærast deira interesser i Nato. For desse landa, som ein kan karakterisere som neotradisjonalistiske ut i frå Noetzel og Schreer si kategorisering, er artikkel 5 og amerikansk forplikting og nærvær i Europa og europeisk tryggleik heilt sentralt. Enkelte har hevda at Afghanistan-operasjonen for alvor gjorde slutt på diskusjonen om Nato sitt engasjement "out-of-area" (sjå m.a. Rühle 2003). Det er rett at det avgjorde debatten i form av at Nato no gjekk ut av sitt kjerneområde, men det avgjorde heilt klårt ikkje debatten om vektninga mellom "out-of-area" og artikkel 5. Afghanistan-operasjonen har gjort det heilt naudsynt for USA å gjenta forsikringane om at artikkel 5 er grunnlaget for Nato-samarbeidet. Her kjem samspelet mellom Nato som ein institusjon for ordnande mekanismar og Nato som aktør til uttrykk. For at Nato skal fungere som ein global aktør, må samhaldet i alliansen vera på plass. Her er artikkel 5 det fokale punktet. For mange av Nato-landa er trugs målet frå Russland ei reell bekymring. Artikkel 5 gjer at desse landa kan kjenne seg trygge på at Nato framleis har dette som si viktigaste oppgåve. For USA har Afghanistan-operasjonen gjort det naudsynt å rette fokuset på artikkel 5 på nytt for å sikre at alliansen er samla og dermed kan bidra til å oppfylle dei amerikanske målsetjingane i Europa og Eurasia. På den måten er Nato framleis "a hedge against pessimistic outcomes", som tidlegare forsvarsminister William Perry uttrykte det (Talbott 1995).

USA har lenge vore ein pådrivar for eit rakettforsvar i Europa, noko som har konsekvensar for Russland.¹⁸ Trass i gjentekne forsikringar frå amerikansk hald om at eit slikt forsvar ikkje er eit trugs mål mot Russland, er det heilt klårt ikkje harmoniserande å drive fram dette. I tillegg har fleire utvidingar av Nato austover ikkje bidrege til å trekke Russland nærare Nato. Dette vitnar om ein politikk som søkjer å binde opp Russland å sikre seg mot større russisk innflytelse.

Samstundes som ein har hatt denne til dels offensive politikken har det òg føregått ei

gradvis inkludering av Russland etter den kalde krigen. Både Partnership for Peace (PfP), Permanent Joint Council (PJC) og NATO-Russia Council (NRC) har vore med på å trekke Russland tettare til Nato. Sjølv om det går føre seg ein debatt om eit russisk medlemskap i Nato, er den rådande politikken ikkje fokusert på dette, men heller på å knytte Russland til Nato gjennom andre kanalar enn medlemskap (Kupchan 2010). For mange av Nato-medlemene vil eit russisk medlemskap vera heilt utelukka. Medan partnerskap og utviding til nye medlemmer i mange tilfelle har hatt som mål å ha ein disiplinerande effekt på dei nye medlemene, har fokuset vore annleis overfor Russland. Kupchan (2011) viser til at "it's about anchoring Russia in Europe". Gjennom samarbeid med Nato kan Russland knytast opp til den europeiske tryggingstrukturen utan å vera medlem. Denne inkluderingspolitikken er med på å understreke at Russland ikkje lenger er eit trugsmål. I samband med møtet i Lisboa i november 2010 erklærte Nato og Russland skriftleg at ein ikkje lenger rekna den andre for å vera ein fiende, og Obama understreka at "Russia is a partner, not an adversary" (BBC News 2010). Politikken overfor Russland har dermed vore todelt. På den eine sida har utvidinga av Nato gjort at ein har demma opp for ein eventuell russisk maktekspansjon. På den andre sida har det samtidig med dette føregått ei inkludering av Russland i den europeiske tryggingstrukturen. Mykje tyder på at USA vil fortsetje denne politikken. Å binde opp Russland som regional stormakt er eit viktig mål for USA. Men kanskje like viktig er det å inkludere Russland, fordi USA treng Russland for å møte dei utfordringane ein står overfor, både når det gjeld terror, masseødeleggingsvåpen, nedrusting og energi. Nato er det sentrale bindeleddet for begge sider av denne politikken.

"A PILLAR OF GLOBAL SECURITY"

Partnerskap har lenge vore ein viktig del av Nato sin politikk. Partnership for Peace (PfP) vart lansert i 1994, og var i første rekkje eit steg på vegen mot medlemskap. Partnerskap i dag tyder ikkje berre ein veg mot medlemskap, men bind saman tredjeland i eit politisk samarbeid med Nato med globale rekkevidder. Lindley-French (2007: 115) peikar på at Nato sitt oppdrag om å skape "a Europe whole and free" i det store og heile er oppfylt. Nato kan difor sjå vidare utover, hevdar han. Partnerskap er ei viktig brikke i ei slik "globalisering" av Nato. I det strategiske konseptet til Nato står det at "the promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organizations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO's fundamental tasks" (NATO 2010a, para. 28). I 2006 uttalte Assistant Secretary of State for Europe and Eurasian Affairs, Daniel Fried, at "unilateralism is out. Effective multilateralism is in. We are working to make NATO the centerpiece alliance through which the transatlantic democratic security community deals with security challenges around the world" (sitert i Hendrickson 2007: 110). Obama (2010a) går vidare med denne tankegangen: "... we can continue to forge the partnerships beyond NATO that help make our alliance a pillar of global se-

curity". Disse sitata uttrykkjer eit ynskje om at Nato skal vera ein ressurs for å organisere og handtere samarbeid og globale utfordringar.

I Afghanistan-operasjonen har det vore eit sterkt fokus på partnerskap, og å knytte gode band til partnarar. Dersom ein ser på kor mange land som har delteke i operasjonen, har dette vore ein suksess. Totalt har 48 land vore delaktige med troppar i ISAF, med andre ord 21 land som ikkje er medlem i Nato (NATO 2011). Jamie Shea (Shea 2011) hevdar at det i denne operasjonen ikkje er noko skilje mellom medlem og ikkje-medlem, fordi alle bidragsytarane står på lik linje i gjennomføringa av operasjonen. Det hevar statusen til partnerskapa, og gjer at dei ikkje berre er politiske, men òg militære. Den sterke vektlegginga av samarbeidspartnarar i Afghanistan har styrka Nato si rolle som ein slags edderkopp i nettet, som bind saman samarbeidslanda i eit stort nettverk. Jamie Shea hevdar òg at Nato ikkje lenger kan fungere utan desse partnerskapa (Shea 2011). Viktigheita av dette vert òg framheva i det nye strategiske konseptet, som trekk fram "cooperative security" som ei av tre kjerneoppgåver for Nato (NATO 2010a, para. 4). Partnerskapsamarbeida i ISAF-operasjonen har bidrege til å styrke Nato i seg sjølv som organisasjon – gjennom å ha eit etablert rammeverk for kollektiv samhandling (Shea 2011). Det sentrale her er fokuset på Nato som eit utgangspunkt, som ein samlande institusjon. Men dette signaliserer òg ei mogleg svekking av Nato som kollektiv institusjon. Her er parallellane til koalisjonar av viljuge tydeleg. Gjennom tette partnerskap kan Nato vera eit utgangspunkt, ein ressurspool for USA. Kva Afghanistan har gjort med framtidsutsiktene på dette området er likevel usikkert. På den eine sida har som sagt Afghanistan vore vellukka med tanke på å involvere partnarar. På den andre sida har dette vore ein kollektiv operasjon, der alle Nato-land har vore involvert. Det er vanskeleg å seie korleis dette eventuelt vil fungere dersom det berre er deler av Nato som blir involvert i ein operasjon.

Dersom Nato skal kunne fungere som ein pillar i global tryggleik, slik USA ynskjer, er ein avhengig av at desse partnerskapa bidrar til eit effektivt samarbeid. I Afghanistan har Nato vist at slike partnerskap fungerer (Shea 2011). Partnerskap blir med dette ikkje berre eit middel for å utvide ei sone av tryggleik, men ein ressurs for å oppretthalde eit globalt engasjement. Utfordringa for USA blir difor å syte for at desse partnerskapa vert haldne ved like gjennom ei aktiv utvikling av dei etter at Afghanistan-operasjonen er over. Alt i alt har Nato demonstrert at alliansen fungerer godt i ei samlande og organiserande rolle. I ei verd der nettverksbygging og samarbeid er viktig, har Nato gått i retning av å bli eit nettverk og fått styrka si rolle som ein global nettverksbygger (Nyhamar 2001).¹⁹ På den måten er partnerskapa med på å skape fordelar for USA gjennom å utvide amerikansk innverknad og skape ei større sone av stabilitet.

EIN INSTITUSJON FOR ORDNANDE MEKANISMAR

Gjennom over 60 år er det etablert eit sett med normer, prosedyrar, og mekanismar som gjer at Nato fungerer frå dag til dag som institusjon. Nato er med på å skape orden i Europa gjennom desse mekanismane.²⁰ Dette er forhold som verkar ordnande utan at ein treng å prioritere forholda frå dag til dag, og som ligg fast uavhengig av kva som elles måtte vera styrande for agendaen i alliansen. Som eit instrument for å sikre stabilitet i Europa og demme opp for Russland som stormakt, treng ikkje Nato nødvendigvis å opp-tre som ein aktivt handlande aktør. Med det meiner eg at Nato berre gjennom å eksistere bidrar til å oppnå desse målsetjingane.

Desse mekanismane finn ein ikkje berre i Nato. I Europa er både Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og EU med på å skape orden. Spørsmålet er om Nato er naudsynt for at denne ordenen skal eksistere. Dersom Nato kan fjernast utan at det påverkar denne ordenen, treng heller ikkje USA å prioritere alliansen for å ha eit grunnlag for globalt engasjement. Det rammeverket og den ordenen som Nato representerer er det likevel ingen annan institusjon som kan tilby i same grad. For det første er mekanismane i Nato kostnadseffektiverande. Dersom det skulle oppstå ein konflikt mellom to land har Nato prosedyrar som gjer at konflikten kan bli løyst internt i Nato-systemet. Dette har òg EU, men Nato er spesielt fordi det involverer den militære sida. Det er òg viktig å påpeike at sjølv om dette er mekanismar som ikkje nødvendigvis gjer Nato til ein aktiv aktør, gjer dei heller ikkje Nato til ein passiv institusjon. Snarare kan dei aktiviserast til eit høgare nivå dersom det er naudsynt. Det sentrale her er likevel at Nato, gjennom eigenskap av å vera ein institusjon som bidrar til fred og tryggleik i Europa, er med på å gi USA eit grunnlag for å prioritere militært nærvær andre stader i verda.

Gjennom å eksistere er Nato med på å fremje amerikanske geopolitiske målsetjingar. For det første som ein garantist for “a Europe whole, free and at peace”, for det andre som ein katalysator for globalt engasjement, for det tredje som ein “hedge against pessimistic outcomes” og for det fjerde som “a pillar of global security”. Desse funksjonane vil vera til stades i Nato så lenge det er interesse for å oppretthalde alliansen. På mange måtar er Nato ei velsmurt maskin som gjennom etablerte institusjonar er med på å bevare desse funksjonane. Ein kan likevel hevde at det er naudsynt at det ligg ein viss grad av militært truverd bak desse funksjonane for at dei skal kunne fungere. Dersom det er utenkeleg at Nato har kapasitet til å handtere ulike utfordringar og trugsmål, vil grunnlaget for avskrekking vera rive bort. Dermed må det vera ein føresetnad at Nato har truverd som aktør, både politisk og militært, for at Nato kan fungere optimalt (Schreer 2009).

NATO SOM AKTØR

Så langt har eg sett på korleis Nato som institusjonalisert allianse bidrar til å sikre dei amerikanske målsetjingane i Eurasia. Dette er i hovudsak basert på at Nato i det heile tatt eksisterer. Trass i politiske motsetningar i ulik grad mellom medlemsland, bidrar Nato gjennom sin eksistens til å stabilisere Europa. Difor har Afghanistan-operasjonen òg lite

å seie for Nato på dette området. Her er det gjensidig forsterkande faktorar som bidrar til at Nato framleis har ein viktig funksjon i amerikansk geopolittikk. Fordi dei amerikanske målsetjingane i Eurasia er så viktige for den amerikanske geopolitikken totalt sett, vil det som skjer her ha prioritet. Nato har Eurasia som sitt geografiske kjerneområde, og står såleis heilt sentralt for å oppnå desse målsetjingane. Sjølve eksistensgrunnlaget for Nato ligg her. Det som skjer i Afghanistan omhandlar i hovudsak Nato som aktør. Sidan dette ikkje direkte påverkar det eksistensgrunnlaget som ligg i å vera eit "passivt" rammeverk, vil heller ikkje det som skjer i Afghanistan rive bort dette grunnlaget.

I ein tale 22. februar 2010 uttalte Hillary Clinton at "in an interconnected world, we cannot defend our people by crouching behind the geographic boundaries of the Alliance. Reality has redefined the area in which we operate" (Clinton 2010). Sitatet uttrykkjer eit ynskje om at Nato ikkje berre kan konsentrere seg om heimeområdet. Sjølv om det vert understreka i det strategiske konseptet at artikkel 5 er limet som bind alliansen saman, er det ingen tvil om at USA ynskjer eit Nato som er opptekne med meir enn artikkel 5 i snever forstand. Artikkel 5 har blitt meir enn det var og omhandlar trugsmål som ikkje berre er konsentrert til det euroatlantiske området. USA har lagt vekt på at å møte slike trugsmål føreset ein allianse som kan opptre som ein aktør. Dette vart understreka i ei høyring i Kongressen i 2009, der Philip Gordon sa at ei viktig amerikansk strategisk prioritering i Europa var å sikre europeisk engasjement i møte med globale utfordringar (Gordon 2009). Eg vil no gå over til å sjå på kva Afghanistan-operasjonen har gjort med Nato som aktør i amerikansk geopolittikk. Som eg har vore inne på, er Nato både ein politisk og ein militær aktør. Eg vil difor analysere desse to aktørrollane kvar for seg. I tillegg vil eg gå inn på Nato i møte med terrorisme og masseødeleggingsvåpen. Den vidare framstillinga er organisert kring desse tre punkta.

POLITISK AKTØR

Michta (2006a) framhevar at amerikansk politikk har vore retta mot å styrke den normative politiske sida ved Nato, medan den militære aggregerande sida har blitt mindre viktig. På den eine sida har Michta eit godt poeng, fordi fleire av dei viktigaste hendingane og utviklingane i Nato dei siste åra i hovudsak har vore på den politiske fronten. For det første hadde stønaden til USA gjennom bruken av artikkel 5 etter 9/11 ein sterk politisk funksjon (sjå m.a. Nyhamar 2001: 32). For det andre var utvidinga i 2004 hovudsakleg politisk, og hadde liten militær innverknad. For det tredje er samarbeidet med land utanfor Nato, og det sterke fokuset på partnerskap, ei styrking av den politiske sida ved Nato. På den andre sida kan ein trekke fram den militære reformasjonen som USA har vore pådrivar for. Denne har i all hovudsak vore retta mot den militære sida ved Nato og søkt å gjere militær struktur og kapasitet betre for å styrke Nato som militær aktør. Dette har likevel stogga opp dei siste åra. Rett nok ligg mykje av grunnen til dette i at ein har brukt dei militære kapasitetane i Afghanistan og dermed hatt mindre moglegheit til å gjennomføre endringar, men endringar på den militære sida ser ikkje ut til å vera sterkt prioritert.

Det nye strategiske konseptet er med på å understreke dette poenget. I konseptet er det snakk om at det er naudsynt å gjennomføre endringar, men desse blir relatert til institusjonane i Nato og ikkje til endringar i militære kapasitetar.

For USA er det òg viktig at Nato kan vera ein aktør med tanke på å fremje liberale verdiar. I ein tale i Paris i januar 2010, sa Hillary Clinton om Nato:

This partnership is about so much more than strengthening our security. At its core, it is about defending and advancing our values in the world. I think it is particularly critical today that we not only defend those values in the world. I think it is particularly critical today that we not only defend those values, but promote them; that we are not only on defense, but on offense. There is so much that the West has to be proud of and to lay a claim to (Clinton 2010b).

Sjølv om dette sitatet må lesast med eit visst forbehold med tanke på amerikansk retorikk overfor Europa, skin det likevel gjennom ein idealistisk tankegang om at vestlege verdiar bør eksporterast til andre deler av verda. George W. Bush uttrykte det slik i ein tale i Polen i 2001: “the question no longer is what others can do for Poland, but what America and Poland and all of Europe can do for the rest of the world” (Bush 2001a). USA er tent med at Nato står sterkt som politisk aktør. Her er det ei potensiell motsetning mellom Nato som ein ressurspool og Nato som ein sterk politisk aktør. Mykje av gjennomslagskrafta og tiltrekkingskrafta Nato har som politisk aktør ligg i at alliansen representerer ein sterk multilateralisme. Dersom det i staden berre blir enkelte land som gir eit bidrag i dei operasjonane Nato deltek i, vil dette kunne føre til at Nato får eit legitimitetsproblem. Dette vil vera ugunstig for USA, som av desse grunnane vil ynskje å ha eit samla Nato bak avgjersler om til dømes bruk av militærmakt. Eit anna aspekt ved dette er oppslutting om operasjonen i Afghanistan. Gjennom å vera representert med mange land, er Nato med på å legitimere denne operasjonen. Dersom mange land trekk seg ut, vil det svekke legitimiteten. Dette understrekar den rolla Nato har som legitimeringsfaktor gjennom å vera ein stor politisk aktør.

MILITÆR AKTØR

Ein av hovudintensjonane bak endringane som USA forsøkte å få i gjennom i Nato etter den kalde krigen var å gjere Nato i stand til å gjennomføre ekspedisjonsprega oppdrag i ein kombinasjon av krigsoperasjonar, stabiliseringsoppdrag og nasjonsbygging (Melby 2010). USA ville gjere Nato i stand til å møte heile spekteret av militære utfordringar. Den første testen for Nato på dette området stod i Kosovo, den andre testen står i Afghanistan (Williams 2008). Nato har ikkje greidd å svare til forventingane på dette området. Når det gjeld opprørsnedkjemping har Nato kome til kort (Schreer 2009). Dette har både militære og politiske grunnar. Nato har tradisjonelt vore retta mot å utvikle defensive strategiar og kapasitet for å møte territoriale trugsmål. I tillegg har dei fleste Nato-

landa lite trening på å møte asymmetriske trugsmål. Unntaket er land som Frankrike og Storbritannia, som òg har vore blant dei mest aktive i Afghanistan. Politisk har det vore like store utfordringar i å få Nato-landa til å prioritere, og til å sende nok styrkar til Afghanistan. Det gjer at ein ikkje berre kan skulde på at den militære reformasjonen ikkje har vore vellukka eller har kome langt nok. Problemet ligg òg på viljen til å gjennomføre denne typen operasjonar, noko som er knytt opp mot synet på bruken av militær makt.

Den amerikanske vurderinga av Nato må ta omsyn til kva som er grunnane til at Nato ikkje har lukkast i ekspedisjonsprega militære operasjonar. Det føreligg heilt klårt ulike syn på korleis ein skal oppfatte og møte nye trugsmål. Ein har i dag å gjere med ein allianse som har gått frå å fokusere på eit kollektivt forsvar mot eitt kollektivt, eksistensielt trugsmål, til å fokusere på mange ikkje-eksistensielle trugsmål. Problemet er å definere kva desse trugsmåla er, og kor viktige dei er. Cuccia (2010: 13) hevdar at “the biggest threat to NATO now is the “internal threat” of the absence of consensus over what the perceived “external threat” to NATO is”. Her er det sprikande interesser som gjer at USA som supermakt har vanskelegare for å dominere med sitt syn. Terrortrugsmålet er eit døme på dette, av USA lenge definert som det største trugsmålet mot amerikansk nasjonal tryggleik, medan mange andre land ikkje har hatt det så høgt på prioriteringslista. Relatert til allianseteori kan dette innebere at USA får svekka si forhandlingsmakt i Nato fordi det er vanskelegare å få gjennomslag for amerikanske synspunkt på dette området. Resultatet av alt dette har vore ei militær og politisk oppsplitting som har sine grunnar både i ulik kapasitet, politiske motsetnadar og sprik i interesser. Dette har lagt grunnlaget for at Nato på mange måtar har blitt ein ressurspool i staden for ei kollektivt handlande eining.

På den eine sida kan eine hevde at det er eit problem for USA at Nato ikkje fungerer godt nok som ein kollektiv militær aktør. Dette avgrensar kva Nato kan brukast til. På den andre sida har bruken av Nato som ein ressurspool gjort at mange av ulempene ved å dra med seg ein heil allianse vert minimerte. Dermed kan det vera ein fordel for USA at ikkje alle medlemsland deltar i like stor grad. Dette føreset likevel at dei andre Nato-medlemene godtek at Nato er ein slik ressurspool. Dersom USA lukkast med ein slik framgangsmåte, vil det innebere ein meir pragmatisk bruk av Nato. Ein føresetnad for det, er at Nato òg er open for ein slik pragmatisme. Tradisjonen med at vedtak skal vera einstemmige, talar mot at dette skal kunne fungere. Men på den andre sida gir det nye strategiske konseptet rom for ei meir pragmatisk haldning. I føreordet står det at ein vil arbeide for ein meir fleksibel allianse, noko som kan sjåast på som ein vilje til å mjuke opp etablerte mønster. I tillegg vil Nato “develop and maintain robust, mobile and deployable conventional forces to carry out both our Article 5 responsibilities and the Alliance’s expeditionary operations” (NATO 2010a, para. 19). På papiret ser det difor ut til at Nato ynskjer å ivareta både tradisjonelle artikkel 5-forpliktingar i kjerneområdet, men òg ivareta “out-of-area”-interesser. Gjennomgåande kan ein sjå ein meir fleksibel språkbruk som kan tyde på at ein vil godta bruken av koalisjonar med utgangspunkt i

Nato. Konseptet er på mange måtar eit kompromiss som skal ivareta alle partar. Utvidingane av Nato har òg gjort at sprikande interesser og mange medlemer gjer at det av den grunn er vanskeleg å finne noko alle er samde om. Om Nato greier å leve opp til dette, får tida vise. Utgangspunktet er der i alle fall. Dersom USA kan trekke på Nato på ein meir fleksibel og pragmatisk måte, kombinert med ein tydeleg dialog med europeiske land om forpliktingane til europeisk tryggleik, kan dette vise seg å vera ein slagkraftig politikk som kan styrke alliansen som eit utgangspunkt for eventuelle operasjonar. Dette kan slå både positivt og negativt ut for USA. På den eine sida kan det føre til ei ytterlegare oppsplitting som gjer det vanskeleg å kome fram til semje. Dersom det derimot vert godtatt at Nato held fram med å vera ein slik ressurspool, vil USA gjennom det kunne nytte dei sterke sidene ved Nato til å ta alliansen med som ein militær aktør.

Eit anna viktig poeng her er at Nato gjennom sin innsats i Afghanistan kan ha svekka sitt truverd som ein relevant militær allianse. Noetzel og Schreer (2009: 530) hevdar at "...there is huge likelihood that 'defeat' or an exit strategy that provides the ground for a swift return of the Taliban to power in Kabul will nevertheless substantially decrease the credibility of NATO as a global security actor". Noetzel og Schreer er såleis pessimistiske med tanke på Nato sitt rykte som tryggingsaktør, dersom ein ikkje lukkast i Afghanistan. Ein kan stille spørsmål ved kven det i så fall svekker truverdet til. Ein kan vanskeleg hevde at det svekker truverdet til USA til å møte trugsmål og slå tilbake mot angrep med tanke på den overlegne militære makta USA har. For mange europeiske land er det heller ingen grunn til å vera uroa for eige truverd. I så måte er det medlemslanda sin evne til å handle som ei eining som får svekka truverd ut i frå utsegna til Noetzel og Schreer. At Nato har greidd å få i stand ein operasjon i Libya, og det utan at USA leier operasjonen, tyder vel heller på det motsette.

Erfaringane frå Afghanistan er viktige for USA, fordi det avgrensar kva slags type militære operasjonar Nato kan brukast i seinare. Dette har fleire aspekt som må trekkjast fram. For det første kan ein stille spørsmål ved om USA i det heile teke ynskjer eit Nato som opptre som ein global militær aktør. Historisk har Nato har først og fremst vore ein garantist for europeisk tryggleik og ein pådrivar for stabile og føreseielege forhold i Eurasia. Samstundes ytra USA, lenge før oppløysinga av Sovjetunionen, ynskje om at Nato skulle gå "out-of-area" (Danielsen og Widerberg 2010). Det har såleis vore fokus på at Nato har noko å gjere andre stader enn i sitt kjerneområde, men samstundes har aldri USA hatt som mål å gjere Nato til ein global aktør i stor skala. Obama kallar då òg Nato for ein pillar i global tryggleik, ikkje ein offensiv global militæraktør. For USA er det difor viktig at Nato har sin basis i det tradisjonelle området i Europa og Eurasia. Utover dette er det viktig at Nato kan bidra i operasjonar, men ikkje nødvendigvis opptre som ein militær aktør i storstilt skala. Når dette er sagt, vert det då viktigare at Nato lukkast i dei enkelte operasjonane alliansen er med i, både for å sikre truverd i desse operasjonane, men òg for å vise at ein tek hand om den kollektive tryggleiken i Europa. For det andre kan ein stille spørsmål ved om USA i det heile teke ynskjer å gjennomføre operasjonar av den typen

ein har i Afghanistan på eit seinare tidspunkt. Robert Gates (2011) uttalte i februar at “any future secretary of defense who advises the president to again send a big American land army into Asia or into the Middle East or Africa should have his head examined”. Det kan sjå ut til at amerikanske styresmakter har trekt slutningar og lærdomar frå Irak og Afghanistan som gjer at denne typen operasjonar ikkje vil vera berande for kampen mot terror i framtida. Det er dyrt og i lengda lite effektivt (Kaplan og Kaplan 2011). I så måte kan ein òg hevde at dersom Nato ikkje lukkast, vil det heller ikkje ha store konsekvensar fordi denne typen operasjon uansett ikkje er aktuell på eit seinare tidspunkt. Korleis USA vurderer Nato sitt bidrag, og ikkje minst korleis amerikanske styresmakter analyserer eigen innsats i Afghanistan, vil ha stor betydning i denne samanhengen (Melby 2010).

Ellen Hallams (2010: 132) hevdar at vanskane i Afghanistan tilseier at ein reformasjonsprosess er kritisk for at USA skal fortsetje å ha Nato som eit førsteval i kampooperasjonar. Spørsmålet er om det er politisk og militært mogleg å gjennomføre ein slik transformasjonsprosess. Sjølv om Nato har kome til kort både når det gjeld krigsinnsatsen og stabiliserings- og fredsinnsetsen i Afghanistan, er det liten tvil om at den politiske viljen til å gjennomføre fredsoperasjonar og stabiliseringsoppdrag har vore mykje større enn vilje og evne til ekspedisjonsprega krigsoperasjonar (Melby 2010). Dette blir òg reflektert i det strategiske konseptet. Her vert “crisis management” løfta fram som ein av tre kjerneoppgåver for Nato. I krisehandtering ligg det ei forståing av at dette er å gripe inn i krisesituasjonar før dei vert større konflikhtar, stogge pågåande konflikhtar og sikre stabilitet i “post-conflict situations” (NATO 2010a). For USA vil dette innebære at Nato først og fremst kan vera eit instrument i mindre operasjonar med eit element av stabilisering.

TERRORISME OG MASSEØYDELEGGINGSVÅPEN

Sidan slutten på den kalde krigen har det vore ei endring av det strategiske fokuset i Nato. I dei strategiske konseptane frå 1991 og 1999 vert det vektlagt at trugsmål mot fred og tryggleik i stadig større grad kjem frå ulike retningar og kjelder og har vorte vanskelegare å forutsjå. Nato har delt den amerikanske vurderinga av trugsmålsbiletet, og sett verdien av å endre fokuset. Terrortrugsmålet har vore ein del av dette, og har på sett og vis tvinga fram ei endring i NATO fordi ein er nøydd til å møte det. Kort tid før Nato-toppmøtet i Bucuresti i 2008 uttalte Jaap de Hoop Scheffer (2008) at “Afghanistan is a mission of necessity rather than one of choice”. Han hevdar at grunnlaget for dette ligg i at Afghanistan var ein sentral base for terrorisme, og at eit mislukka oppdrag her vil føre til at Afghanistan igjen vert ei slik frihamn. Sjølv om Afghanistan-operasjonen var grunngeve ut i frå det kollektive forsvaret i artikkel 5, er operasjonen òg eit uttrykk for at Nato-landa er viljuge til å møte trugsmålet som denne typen terrorisme representerer. Øvregard (2008: 64f) hevdar at operasjonen i Afghanistan var ei operasjonalisering av endringane i det strategiske fokuset gjennom 1990-talet. På den eine sida har dette vore ei utvikling som naturleg førte mot ein operasjon av denne typen. Vektlegginga av denne typen trugsmål, og viljen til å opne for å gå “out-of-area”, la grunnlaget for at Nato kunne

handle i form av ein operasjon i Afghanistan. På den andre sida har mykje av problema for Nato i Afghanistan bakgrunn i ein politisk motvilje mot å gjennomføre operasjonen utan restriksjonar på troppane og liknande. Motviljen mot å gå "out-of-area" har ikkje blitt mindre gjennom ti år i Afghanistan. Det er såleis ikkje ei lineær og naturleg utvikling mot at Nato møter terrortrugsmålet på denne måten.

Trass i slike motsetningar er det strategiske konseptet i stor grad retta mot å sikre "defence against the full range of conventional and emerging security challenges", og vektlegg òg viktigheita av å "enhance the capacity to detect and defend against international terrorism" (NATO 2010a, para. 19). Som ein samlande strategi for Nato-medlemene, er dette dokumentet i høgste grad retta mot å møte dette trugsmålet med eit samansett og breitt kapasitetsgrunnlag. Dette gir gode moglegheiter for at Nato skal vera ein sentral aktør med tanke på å bekjempe internasjonal terrorisme. Formuleringane i dette dokumentet samsvarer i stor grad med det USA har lagt vekt på. Kampen mot terrorisme har endra seg i definisjon frå 2001 og til i dag i amerikansk politikk. Frå Bush sin "war on terrorism" til Obama si formulering om å "promote global efforts to prevent terrorist attacks", slik det står i NSS 2010, er det stor skilnadar (Obama 2010b: 20). Forventingane til Nato i denne samanhengen ligg i større grad på samarbeid og på ein multilateral innsats for å forebygge og stoppe terrorangrep. Dette er i tråd med det Nato sjølv legg vekt på som viktige føresetnadar for ein vellukka kamp mot terror. De Nevers (2007: 65) hevdar at "so long as the United States views NATO as a valuable forum in which it can convince its European allies that they share the same goals and that they confront the same threat in the war on terror, it will continue to value the alliance". Dersom de Nevers har rett i dette, er det liten fare for at USA vil miste interessa i Nato. Rett nok ser det ut til å eksistere ein skilnad i kor alvorleg ein oppfattar terrortrugsmålet i Europa og USA, men ein ser på dette som noko som må løysast i fellesskap. Samsvar i ord tyder i alle fall på ein vilje til å opptre samstemt og med felles innsats.

På same tida har erfaringane frå Afghanistan gjort noko med føresetnadane for kva USA kan rekne med at Nato som aktør kan bidra med på dette området. Dingli Shen (2004: 167) konkluderer med at med tanke på å involvere seg i ISAF og Afghanistan "NATO has thus, in this case at least, proven effective in the face of the new threat posed by terrorism". Denne utsegna kan ein i høgste grad stille spørsmål ved. NATO har i liten grad levd opp til dei militære forventningane i Afghanistan. Enkelte, som Andrew Michta (2006a: 125), kallar til og med den militære utviklinga i Nato ein fiasko.

Gjennom at Nato vart delaktige i ISAF, vart alliansen eit viktig verktøy i kampen mot terrorisme i Afghanistan. Kampen mot terrorisme har i hovudsak føregått gjennom to operasjonar, i Irak og Afghanistan. Sjølv om Nato er tungt involvert i Afghanistan, er det USA som er i førarsetet i desse operasjonane. Kampen mot terrorisme har først og fremst vore USA sin kamp, med dei allierte i Nato som ein viktig støttefaktor. Mykje av kampen mot terrorisme føregår i deler av verda der Nato ikkje er særleg aktive. Nato blir såleis ei viktig støtte i å hindre terrorismen å få fotfeste, men ikkje det framste offensive

verktøyet for å oppnå dette. På den andre sida er Afghanistan-operasjonen i seg sjølv ein stor og viktig del av kampen mot terror. Nato har såleis ei viktig oppgåve i å hindre terror i Afghanistan, men ikkje nødvendigvis i kampen mot terror generelt.

I kor stor grad Nato kan bidra til den amerikanske målsetjinga om å hindre terror og sprenging av masseødeleggingsvåpen er til ein viss grad avhengig av korleis USA ynskjer at denne kampen skal gå føre seg. Dersom det å nedkjempe terror i hovudsak vil bestå av ekspedisjonsprega militære operasjonar, vil Nato i mindre grad kunne bidra til amerikansk måloppnåing. Dette har Afghanistan-operasjonen vore med på å stadfeste. Nato gir i liten grad militære bidrag til terrornedkjemping. Der slike bidrag føreligg, er dette i hovudsak på bilateral basis i samarbeid med USA, eller i lause koalisjonar. Nato som kollektiv allianse er i liten grad direkte involvert i kampen mot terrorisme utanfor Afghanistan. Dette gjer at både de Nevers (2007) og Knutsen (2008) konkluderer med at Nato spelar ei støttande og ikkje ei leiande rolle i kampen mot terrorisme. Igjen er partnerskapa viktige. Desse dannar grunnlaget for Nato som ein ressurs både i møte med terror, men òg med tanke på å binde band til eit globalt nettverk som lettare kan førebygge og handtere slike trugsmål. Så lenge Nato kan vera ein slik ressurs, er det mykje som talar for at denne alliansen vil fortsetje å vera eit viktig instrument for USA på dette området.

AMERIKANSKE PRIORITERINGAR

Det kan vera ein skilnad på kva USA har moglegheit til å bruke Nato til i sin geostrategi, og kva USA faktisk tenker at dei vil bruke Nato til. Etter at Obama vart president, har politikken hans vore prega av ei prioritering av det han ser på som viktig her og no. Det har i mindre grad kome til syne ein klår og tydeleg kurs i langsiktig storstrategisk tenking. Fleire har kritisert Obama for å mangle ein grand strategy (Diehl 2010; Ferguson 2011; Simes 2011) Men heller enn å nedprioritere det storstrategiske, har det vore tale om ein situasjon der dei store sakene som til ei kvar tid har oppteke dagsorden, har fått dominere tida og agendaen for Obama-administrasjonen. Den politiske situasjonen har ikkje skapt eit overskot for å kunne prioritere ei langsiktig utvikling av amerikansk geostrategi. Resultatet er at hendingane frå dag til dag får vera styrande for bruken av Nato. Denne mangelen på prioritering av storstrategiske spørsmål kan vera eit problem for Nato, fordi alliansen kan miste fokus frå den viktigaste staten i samarbeidet. På den andre sida har Obama gått i retning av å satse på regionale støttespelarar rundt om i verda, og i større grad fordele ansvar og byrder over på desse. Drezner (2011: 58) kallar dette for "multilateral retrenchment". Nato skliar naturleg inn i denne politikken, som ein av dei viktigaste regionale støttespelarane USA har. Libya-operasjonen viser korleis dette kan fungere i praksis, og understrekar at det er vilje og kapasitet i Nato til å handtere mindre operasjonar, sjølv utan at USA er framste pådrivar for operasjonen. Ein slik "leading from behind"-politikk viser òg at USA er viljug til å la Nato ta føringa og sjølv ha ei mindre framtrekande rolle (Lizza 2011). Tydelege prioriteringar, både frå amerikansk side og frå

Nato, er likevel vanskelege å finne. Sjølv om det nye strategiske konseptet legg føringar for ei prioriteringsliste for kva oppgåver Nato skal ha, er denne svært generell. Det som har vore eit problem for Nato, å definere kva som er dei viktigaste oppgåvene for framtida, har ikkje fått ei endeleg løysing gjennom dette strategiske dokumentet. Det kan sjå ut til at Obama vil prioritere alliansar og multilateralt samarbeid, men at det er uvisst kva oppgåver han ynskjer at dei skal ha, og kva retning særleg Nato skal gå i. Dersom mangelen på ei storstrategisk prioritering får fortsetje å dominere, kan det tilseie at Nato i liten grad greier å opptre som ein tydeleg aktør på grunn av manglande føringar og prioriteringar. Obama si vektlegging av Nato som ein ressurspool er for så vidt i tråd med den storstrategiske politikken elles. Hendingane frå dag til dag styrer koalisjonar, handlingar og prioriteringar. I mangelen på ei klårt definert oppgåve kan Nato miste truverd som ein handlande aktør. Over tid kan dette svekke moglegheita for USA til å nytte alliansen som eit berande instrument i geopolitiske prioriteringar. Trass i dette er Nato med på å ivareta grunnlaget for amerikansk dominans regionalt og globalt.

Konklusjon

Afghanistan-operasjonen har sett eit tydeleg preg på Nato og på USA dei siste ti åra. For USA har denne operasjonen vore den arenaen der kampen mot terrorisme har kome tydelegast til uttrykk. For Nato har denne Afghanistan vore dominerande på agendaen og vore ein kime til debatt om Nato sine framtidige oppgåver. Gjennom denne studien har eg vist at det er naudsynt å studere koplinga mellom Afghanistan-operasjonen og amerikansk geostrategi for å få eit rett bilete av kva konsekvensar denne operasjonen har for amerikanske vurderingar kring Nato.

I amerikansk geopolitikk er det fire målsetjingar der Nato har hatt ei særleg viktig rolle: stabilisere Europa, demme opp for Russland, hindre terror og spreiding av MØV og fremje demokrati og liberale verdiar. Gjennom medlemskapet i Nato har USA hatt direkte innverknad på europeiske tryggingsspørsmål og har såleis vorte ein sentral del av tryggingstrukturen i Europa. Nato-samarbeidet har kanalisert viktige spørsmål inn i institusjonane i alliansen, og har hatt ein samlande og stabiliserande effekt. Nato si viktigaste oppgåve i frå starten av, å demme opp for Sovjetunionen, vart noko mindre viktig då Sovjetunionen fall, men har òg etter den kalde krigen vore ein sentral del av samarbeidet i Nato. Terrorismen og masseødeleggingsvåpen er nyare problemstillingar som har kome til i eit nytt tryggingpolitisk trugsrålsbilete, og er viktige oppgåver for Nato.

Afghanistan representerer ein type oppgåver som Nato kan ta på seg. Afghanistan-operasjonen er eit døme på ein ekspedisjonsprega militær operasjon som stiller krav til militær kapasitet og politisk vilje til tilrettelegging og prioritering utover det som har vore vanleg i Nato. Då artikkel 5 i Washington-traktaten for første gong i historia vart brukt, vart det møtt med ei meir reservert haldning frå USA enn det mange hadde venta. Trass i stor stønad frå Nato-allierte, valde USA å gå inn i Afghanistan utan å gjere det til ein Nato-operasjon. Ein viktig grunn til dette var erfaringane frå Kosovo, der Nato viste at kapabilitetane for å handtere ein slik situasjon på ein rask og effektiv måte ikkje var til stades. Når USA står overfor direkte trugsråls mot amerikansk tryggleik, tel evna til å handle raskt og effektivt meir enn forholdet til allierte og deira bidrag. Å trekkje Nato

som organisasjon inn i operasjonen på dette tidspunktet, ville i amerikanske auge sinke operasjonen og gjere det vanskeleg å opptre samla og effektivt. Nato hadde ikkje den militære kapasiteten som skulle til i den første fasen. Då Nato vart trekt inn i 2003, var det ikkje fordi Nato hadde utvikla seg i særleg grad på det militære området, men fordi situasjonen i Afghanistan hadde endra seg og fordi USA ville nytte ressursane sine andre stader, mellom anna Irak.

Nato har ikkje prestert etter amerikanske ynskje i Afghanistan. Dette har både militære og politiske årsaker. På den militære sida manglar mange Nato-land både kapasitet og erfaring til å takle den typen operasjon som Afghanistan har blitt. På den politiske sida har skilnad i strategisk kultur, ulike nasjonale forhold og manglande vilje bidrege til at Nato har kome til kort i forhold til amerikanske mål og ynskje. I den globale kampen mot terrorisme som USA fører an i, har Nato berre ei annanrangs rolle. Mange har hevda at Afghanistan er ein test på Nato si framtid, og har med det sikta til at dersom operasjonen mislukkast viser det at Nato ikkje fungerer som ein militær aktør i møte med asymmetriske trugsmål. Men Afghanistan kan like gjerne vera ein test på Nato som ein politisk allianse. Problema Nato har hatt i Afghanistan har ikkje berre militære årsaker, men òg politiske. Når dette er sagt, er det òg viktig å peike på at ansvaret for at operasjonen ikkje har gått etter planen ikkje berre skuldast manglande Nato-innsats og kapasitet. USA er òg skuld i dette sjølv. Dersom operasjonen i Afghanistan mislukkast, vil ikkje ansvaret berre kvile på Nato, men på USA og Nato i fellesskap.

Hendingane i Afghanistan har innverknad på korleis Nato fungerer som instrument i amerikansk geopolittikk. Dei funksjonane Nato har for USA kan delast i to hovudgrupper. I den eine fyller Nato ein funksjon som ein institusjon for ordnande mekanismar. Her inngår to av målsetjingane til USA i Eurasia, å demme opp for Russland og å stabilisere Europa. Dette gjer Nato gjennom å inkludere Russland som ein partner og gjennom å vera ein kanal for liberale verdiar og demokrati. Den andre hovudgruppa inneber Nato som aktør. Nato fyller viktige funksjonar for USA som politisk aktør, særleg som pådrivar for demokratiske verdiar, men har i mindre grad levd opp til forventningane som militær aktør.

Afghanistan-operasjonen har vist tydeleg at Nato ikkje i tilstrekkeleg grad greier å handtere dei utfordringane ein har møtt. Det gjer behovet større for å utnytte dei ressursane som ligg i alliansen utan å dra med seg alle medlemsland i alle operasjonar. Samstundes har Afghanistan understreka behovet for å samle alliansen. Dersom Nato skal kunne fortsetje å vera eit viktig utanrikspolitisk instrument for USA, er USA nøydd til å ha ein allianse som arbeider i same retning. Det inneber mellom anna å klargjere Nato sine hovudmål og arbeidsoppgåver. Det strategiske konseptet er eit steg i retning av dette, men har òg så generelle formuleringar at det fortsatt er uvisse kring Nato sine prioriteringar.

Nato i amerikansk geopolittikk er mykje meir enn operasjonen i Afghanistan. Her er ein nøydd til å ta Nato som instrument i amerikansk storstrategisk tenking med i betrakt-

ning. Eurasia er og blir viktig for at USA skal kunne ha ei sterk rolle globalt. Per i dag kan ingen andre organisasjonar eller alliansar fylle den funksjonen som Nato har i dette området. Eksistensgrunnlaget for ein amerikansk interesse i å oppretthalde Nato kviler såleis på eit fundament av tidlause amerikanske interesser som ligg til grunn for USA sin geopolittikk. Det er difor ikkje grunnlag for å hevde at eksistensgrunnlaget til Nato er trua. Dette gjeld uansett utfall i Afghanistan-operasjonen. Nato er ein av bærebjelkane for amerikansk global dominans slik situasjonen er i dag. Her er Nato viktigast for USA gjennom funksjonen av å vera ein allianse for ordnande mekanismar som stabiliserer Europa og legg grunnlaget for amerikansk engasjement og fokus andre stader i verda. I tillegg har Nato fått ein viktig funksjon med tanke på å sikre legitimitet for bruk av militærmakt og deltaking i militære operasjonar.

Afghanistan-operasjonen har likevel stor innverknad på korleis Nato kan fungere som eit instrument i amerikansk politikk utover dette. For det første kva USA kan rekne med å nytte Nato til i internasjonale operasjonar i framtida. Her har Nato vist seg lite kapable til å leve opp til amerikanske forventingar i ekspedisjonsprega operasjonar. Libya-operasjonen viser likevel at Nato har vilje og evne til å ta på seg operasjonar som er mindre i omfang. Mykje tyder på at USA har trekt lærdomar som gjer at ein heller ikkje vil gjennomføre den typen operasjonar som det ein har sett i Afghanistan i framtida. Også dette svekker argumentet om at Afghanistan-operasjonen avgjer Nato si framtid. Det svekker òg ein oppfatning om at Nato er nøydd til å utvikle betre ekspedisjonskapasitet for å vera relevant for USA. I internasjonale operasjonar kan Nato tilby stabilitetsbygging og tryggingsstruktur, funksjonar det ser ut til at Nato-landa har større vilje og kapasitet til å fylle.

For det andre har Afghanistan-operasjonen stadfesta at koalisjonar av viljuge og partnerskap har vorte viktigare. Dette er med på å understreke ein trend i amerikansk haldning til Nato der denne alliansen vert sett på som ein ressurspool for ulike føremål. For USA inneber ei slik utvikling at fordelane med alliansesamarbeid vert maksimerte, medan ulempene vert minimerte. På kort sikt vil dette tene USA. På lang sikt kan dette derimot indirekte svekke samholdet i alliansen relatert til debatten om byrdefordeling.

For det tredje kan Afghanistan-operasjonen svekke Nato sitt truverd som ein global tryggingsaktør. Dette kan gjere det vanskelegare å avskrekke moglege trugsmål, fordi Nato ikkje vert sett på som ein truverdig avskrekkar. I så måte er ein tilbake til situasjonen før bombinga starta i Kosovo, der Milosevic ikkje såg det som truleg at Nato kunne setje verk dei trugsmåla alliansen kom med. I ytste konsekvens kan dette òg ha innverknad på Nato sin funksjon i Eurasia. Operasjonen i Libya kan likevel ha bidrege til å rette opp att noko av truverdet til Nato og viser at Nato har evne til å gjennomføre operasjonar som vel å merke er mykje mindre enn operasjonen i Afghanistan.

Amerikansk haldning til Nato kan nærast delast i to. I botn ligg Nato sin funksjon som ein garantist for stabilitet og fred i Europa, som eit fundament for amerikansk global makt. Denne funksjonen vert nærast teken for gitt. På toppen av dette ligg haldninga til

Nato som global aktør. Her kan ein sjå at USA i større grad enn før handterer Nato som ein ressurs for ad-hoc-oppgåver.

Operasjonen i Afghanistan inneber ikkje slutten for Nato. Den er heller ikkje avgjerande for at Nato er eit instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Men den kan vera avgjerande for korleis USA vil og kan vurdere å bruke Nato i framtidige militære operasjonar. Det handlar såleis ikkje om Nato sin eksistens, men om Nato sin relevans som militær aktør. Nato er eit viktig instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk, men John Schmidt (2006: 14) seier det slik: “[NATO is] ... a highly useful but no longer preeminent element of the US foreign policy arsenal”. På bakgrunn av funna i denne analysen vil eg heller formulere det slik: Nato er eit svært viktig instrument for at USA skal kunne oppretthalde sin sentrale posisjon i Eurasia og dermed globalt. Afghanistan-operasjonen har ikkje rokka ved dette forholdet, men har stor innverknad på korleis USA kan rekne med å bruke Nato i framtidige militære operasjonar på den globale arenaen. Den primære målestokken for amerikansk vurdering av Nato ligg ikkje på Nato sine prestasjonar i Afghanistan eller i om alliansen har ein god ekspedisjonskapasitet, men i korleis Nato no og i framtida kan vera med å bidra til at amerikanske geopolitiske mål vert tekne i vare.

Konklusjonane i denne studien går i mot funna i ein del andre analyser som omhandlar USA og Nato. Det tyder ikkje at eg har rett i alle mine konklusjonar eller at andre tek feil. Men det viser behovet for å trekke inn eit geopolitisk perspektiv. Dersom ein berre fokuserer på dei einskile hendingane kan ein trekkje andre slutningar enn dersom fokuset er meir langsiktig. Analyser av Afghanistan-operasjonen åleine finn i mange tilfelle at Nato ikkje har tilstrekkeleg militær kapasitet og den ekspedisjonskapasiteten USA etterspør ikkje er til stades. Fleire forskarar, som eg har vist til ulike stader i denne studien, trekk ut i frå dette slutningar om at Nato mister relevans for USA ved å ikkje ha slike kapasitetar og ved å møte eit eventuelt nederlag i Afghanistan. Likeeins er det ein lang tradisjon for analyser som spår Nato sin snarlege død, først og fremst fordi eksistensgrunnlaget, eit felles trugsmål mot kollektiv tryggleik, er borte.

Skjeringspunktet mellom det Afghanistan-spesifikke og fokuset på amerikansk geopolitikk som eg skisserte i innleiinga, er ofte ikkje til stades i studiar som omhandlar USA og Nato. Dette skjeringspunktet har òg gitt andre konklusjonar enn det mange andre har kome fram til. Samstundes er ikkje dette unikt. Konklusjonane i denne studien ligg tett opp mot det som andre kjem fram til, om enn med eit anna utgangspunkt og på eit anna grunnlag. Ellen Hallams (2010) konkluderer med at Nato historisk sett har ein tradisjon for å overvinne kriser i alliansen og at det er desse krisene som styrkar og driv alliansen framover. I tråd med funna i denne analysen, legg ho vekt på at Nato er for viktig til å kunne forsvinne. Likeeins samsvarer funna mine med det med Noetzel og Schreer (2009), som legg vekt på at Nato si framtid ikkje er avhengig av evna til å nedkjempe opprørsbevegelsar som i Afghanistan. Funna i denne analysen vil likevel legge mindre vekt på betydinga av mangel på suksess i Afghanistan enn det Noetzel og Schreer gjer.

Sjølv om Nato vert endra i det ytre, er det eit grunnlag eller ein basis som ligg fast og som gjer at Nato framleis har stor relevans i amerikansk politikk. Analysen i denne studien indikerer at mange ofte undervurderer dette grunnlaget når det gjeld å vurdere Nato sin funksjon og Nato si framtid.

Frå amerikansk hald kan det vera ein hang til å ta Nato for gitt. Afghanistan er eit interessant tilfelle som til ein viss grad viser dette. Ved angrepet på World Trade Center og den påfølgjande invasjonen i Afghanistan, var det amerikanske tryggingssinteresser der og då som var avgjerande. På kort sikt vart dei geopolitiske målsetjingane sett til sides, men dei har voge tyngre att med tida. Ei samla vurdering av amerikanske mål og handling tyder òg på at dette stemmer. Det er dei tidlause amerikanske målsetjingane som veg tyngst. Dette underbygger at Afghanistan og liknande typar operasjonar i ei totalvurdering ikkje har avgjerande betydning for amerikansk vurdering av Nato. Så lenge Nato kan bidra til å oppnå amerikanske geopolitiske målsetjingar, har alliansen òg ei framtid. Richard Lugar uttalte at Nato måtte "out of area or out of business". Funna i denne studien indikerer at Nato framleis er viktig for USA, så å seie uavhengig av innsatsen "out-of-area".

SLUTTNOTER

- 1 Joint Warfare Publication definerer ein slik operasjon som "the projection of military power over extended lines of communication into a distinct operational area to accomplish a specific objective" (Fry 2005: 60). Amerikanske Dictionary of Military Terms definerer dette litt annleis: "A military operation conducted by an armed force to accomplish a specific objective in a foreign country" (Department of Defense 2010: 131). Hovudinnhaldet i desse definisjonane er likevel det same.
- 2 NATO sitt kjerneområde kan definerast som medlemslanda sitt territorium. I enkelte tilfelle kan det òg vera tenleg å utvide denne definisjonen til å gjelde næraste naboland til NATO-territorium, fordi desse direkte angår NATO.
- 3 NATO sitt kjerneområde er medlemslanda sine territorium slik det er definert i artikkel 6 i Washington-traktaten.
- 3 Utgangspunktet for den kollektive tryggingssgarantien som bind NATO-landa opp til eit kollektivt forsvar av medlemene sitt territorium ligg nedfelt i artikkel 5 i Washington-traktaten og lyder: "The parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all ..." (NATO 1949). Debatten om kor vidt NATO skal gå utanfor kjerneområdet sitt er lagt død. I staden er det eit spørsmål om i kor stor grad NATO skal vera ein global aktør. All aktivitet utanfor det euroatlantiske området vert fylgjeleg "out-of-area".
- 4 Operation Eagle Assist, overvaking av amerikansk luftrom, starta i oktober 2001 og vart avslutta i mai 2002; Operation Active Endeavor pågår framleis og har som hovudmål å motarbeide terroraktivitet i Middelhavet.
- 5 Fleire NATO-land var delaktige i Afghanistan frå 2001, men først i 2003 vart Afghanistan ein kollektiv NATO-operasjon.
- 6 Brzezinski (1997) deler Eurasia i fire regionar: vest, sør, aust og midtområdet.
- 7 Sjå Mayer (2008) for ei kortfatta og god skildring av ulike variantar av geopolittikk.
- 8 Realisme og geopolittikk deler ein grunntanke om at statane opptre i eit system utan ei overordna myndigheit. Konflikt mellom statar er såleis eit gitt fenomen og statane er dei sentrale aktørane i dette anarkiske systemet. Ein kvar stat vil handtere denne situasjonen ut i frå sine interesser og behov.
- 9 Asymmetrisk, eller irregulær krigføring, kan definerast som "types of violence conducted by sub-state actors including terrorism and insurgency" (Kiras 2010: 187). Det sentrale skiljet frå konvensjonell krigføring er at det i første rekkje ikkje er mellomstatlege konflikter, men krig mellom ulike storleikar.
- 10 USA betalar relativt sett mykje for å opprethalde NATO. Anslag tilseier at USA bidrar til mellom ein femdel og ein firedel av NATO sitt budsjett (Morgan 2011)
- 11 Charles Krauthammer (1990) la i sin artikkel "The Unipolar Moment" vekt på at USA hadde kome ut av den kalde krigen som den klart mektigaste staten i verda. Dette, meinte Krauthammer, burde USA utnytte til å ta føringa i ei unipolar verd gjennom å lage reglane for ei slik verdsordning og vera klar for å handheve desse reglane overfor andre statar.
- 12 Wilsonianismen er ein grunnstraum i det amerikanske samfunnet som har idealisme som ein berande komponent. Demokratisering står sentralt i denne retninga. Sjå kapittel 5 i Mead (2002) for ein utførelse presentasjon av Wilsonianisme.
- 13 Det kan diskutast om terrorisme representerer ein ny type trugssmål. For mange europeiske land er det heilt klart ikkje noko nytt, men eit internt problem ein har slitt med lenge. For USA stiller det seg annleis, då aksjonar frå

- interne terrorgrupperingar i mindre grad har vore eit reelt trugsmål. Ein ny dimensjon ved 9/11 er òg at aksjonen hadde røter langt borte frå amerikansk territorium og såleis ikkje var internpolitisk motivert.
- 14 Det føreligg ingen allment akseptert definisjon på kva som utgjer ein "failed state". Ein av dei mest utbreidde kjem frå The Fund for Peace (2010), som opererer med 12 indikatorar på sin "Failed States Index". Her inngår både sosiale, økonomiske og politiske faktorar.
 - 15 I tida rett etter terrorangrepet på World Trade Center uttrykte mange at "we are all Americans". Først ute var avisa Le Monde, 12. september 2001.
 - 16 På NATO-toppmøtet i Bucuresti i 2008 stadfesta NATO-medlemene at NATO fortsatt skulle føre ein "open-door policy" overfor europeiske demokrati med vilje og evne til å møte ansvaret og forpliktingane i eit medlemskap. Med møtet i Bucuresti sette NATO i gong med den sjette utvidingsrunden i alliansen si historie (NATO 2008b).
 - 17 Den belgiske utanriksministeren Mark Eyskens uttalte desse orda nokre få dagar før Operation Desert Storm starta, som ein reaksjon på usemja kring deltaking i Golf-krigen.
 - 18 Sjå Bradley Graham (2001) for ei utfyllande vurdering av missilforsvarsplanane og konsekvensar for samarbeidet i Europa og forholdet til Russland.
 - 19 Sjå òg Ann-Marie Slaughter (2009) for ei vurdering av betydinga av nettverksbygging mellom statar.
 - 20 Hedley Bull (1977) refererer til ei rekkje mekanismar som er med på å skape orden i internasjonal politikk: maktbalanse, internasjonal rett, diplomati, fråvere av krig og stormaktsdeltaking. Med orden siktar han til mønster ved menneskeleg aktivitet som er med på å oppretthalde grunnleggjande mål ved det sosiale liv.

Litteratur

ALBRIGHT, MADELEINE K.

1999. *After Kosovo: Building a Lasting Peace*. Tale ved Council on Foreign Relations, New York, 28. juni. <<http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990628.html>> [19.7.2011].

--- 1997. *Statement Before The House International Relations Committee, International Affairs Budget*. 11. februar. <<http://gos.sbc.edu/a/albright1.html>> [7.7.2011].

ALI, TARIQ.

2010. Mirage of the Good War. I Nick Turse (red.). *The Case for Withdrawal From Afghanistan*. London: Verso.

ANDREWS, DAVID M.

2004. The United States and Its Atlantic Partners: The Evolution of American Grand Strategy. *Cambridge Review of International Affairs* 17 (3): 421-436.

BBC NEWS.

2010. Russia to work with NATO on missile defence shield. 20. november. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11803931>> [20.11.2010].

--- 2006. NATO seeks Afghan troops boost. 9. september. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/5330772.stm>> [19.3.2011].

--- 2002. NATO Warns to Rapid Reaction Force. 25. september. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2277578.stm>> [22.10.2010].

BERDAL, MATS OG DAVID UCKO.

2009. NATO at 60. *Survival* 51 (2).

BETTS, RICHARD K.

2004. National Security Strategy: Lenses and Landmarks. Paper presentert på konferansen Toward a New National Security Strategy, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, mai. <<http://www.princeton.edu/~ppns/papers/betts.pdf>> [1.12.2010].

BIDEN, JOE.

2009. Tale ved New Government Building, Pristina, 21. mai. <http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/05/21/biden_address_to_the_assembly_of_kosovo_96612.html> [13.4.2011].

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW.

1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: BasicBooks.

BULL, HEDLEY.

1977. *The Anarchial Society. A Study of Order in World Politics*, 3. utgåve. New York: Colombia University Press.

BUSH, GEORGE H.W.

1989. *A Europe Whole and Free*. Tale ved Reingoldhalle, Mainz, 31. mai. <<http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>> [13.4.2011].

BUSH, GEORGE W.

2002. Tale ved United States Military Academy, West Point, New York, 1. juni. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> [16.12.2010].

--- 2001a. Tale ved Universitetet i Warszawa, 15. juni. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=45973#axzz1JJnWAF3t>> [18.9.2010].

--- 2001b. *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. Tale ved United States Capitol, 20. september. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>> [18.7.2010].

--- 2001c. *Presidential Address to the Nation*. 7. oktober. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/print/20011007-8.html>> [8.8.2010].

CLINTON, HILLARY RODHAM.

2010a. *NATO's future*. Tale ved The Washington Strategic Concept Seminar, 22. februar. <<http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript>> [22.2.2010].

--- 2010b. *Remarks on the Future of European Security*. Tale ved L'Ecole Militaire, Paris, 29. januar. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>> [18.9.2010].

CNN.

2001. Bush says it is time for action. 6. november. <<http://edition.cnn.com/2001/US/11/06/ret.bush.coalition/index.html>> [18.7.2010].

COMMISSION ON REVIEW OF OVERSEAS MILITARY FACILITY STRUCTURES OF THE UNITED STATES.

2005. *Report to the President and Congress*. 15. august. <<http://govinfo.library.unt.edu/osbc/documents/OBC%20Final%20Report%20August%2015%202005.pdf>> [2.12.2010].

CUCCIA, PHILLIP R.

2010. *Implications of a Changing NATO*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College.

DANIELSEN, HELGE OG HELENE WIDERBERG.

2010. NATO and the out-of-area question in historical perspective. Paper presentert på konferansen NATO's New Strategic Concept - Finding a New Balance, Den Gamle Krigsskole, Oslo, 30. september.

DE HOOP SCHEFFER, JAAP.

2008. *Afghanistan and NATO: Forging the 21st Century Alliance*. Tale ved The Brookings Institution, 29. februar. <http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2008/0229_NATO/20080229_nato.pdf> [18.9.2010].

DE NEVERS, RENÉE.

2007. NATO's International Security Role in the Terrorist Era. *International Security* 31 (4): 34-66.

DEPARTMENT OF DEFENSE.

2010. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Joint Publication 1-02, as Amended Through 15 April 2011. <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf> [9.5.2011].

DEVOLD, THOMAS A.

2008. *US policy toward Russia after 9/11: between cooperation and containment*. Oslo files on defence and security, 03/2008. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

DIEHL, JACKSON.

2010. Obama's foreign policy needs an update, *Washington Post*, 22. november. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/21/AR2010112102263.html>> [2.9.2011].

DOD NEWS.

2001. Secretary Rumsfeld Interview with Larry King, CNN, 5. desember. <<http://911research.wtc7.net/cache/disinfo/alibis/defenselink1.html>> [26.11.2010].

DREZNER, DANIEL W.

2011. Does Obama Have a Grand Strategy? *Foreign Affairs* 90 (4): 57-68.

FERGUSON, NIALL.

2011. Wanted: A Grand Strategy for America, *Newsweek*, 13. februar. <<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/02/13/wanted-a-grand-strategy-for-america.html>> [15.8.2011].

FRY, ROBERT.

2005. Expeditionary Forces in the Modern Era. *The RUSI Journal* 150 (6): 60-63.

GADDIS, JOHN LEWIS.

2005. *Strategies of Containment*, revidert utgåve. New York: oxford University Press.

--- 2004. *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

GATES, ROBERT.

2011. Tale ved West Point United States Military Academy, 25. februar. <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539>> [28.2.2011].

GOLDGEIER, JAMES M.

2010. *The Future of NATO*. Council Special Report 51. New York: Council on Foreign Relations.

--- 1999. *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

GOLDGEIER, JAMES M. OG MICHAEL MCFAUL.

2003. *Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia after the Cold War*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

GORDON, PHILIP H.

2009. *Strengthening the Transatlantic Alliance: An Overview of the Obama Administration's Policies in Europe*. House of Representatives, 111th Congress, Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs. <<http://www.internationalrelations.house.gov/111/50505.pdf>> [10.1.2011].

GORDON, PHILIP H. OG JEREMY SHAPIRO.

2004. *Allies At War. America, Europe and the Crisis Over Iraq*. New York: McGraw-Hill.

GRAHAM, BRADLEY.

2001. *Hit to Kill. The New Battle Over Shielding America from Missile Attack*. New York: Public Affairs.

HALLAMS, ELLEN.

2010. *The United States and NATO Since 9/11. The Transatlantic Alliance Renewed*. London: Routledge.

HENDRICKSON, RYAN C.

2007. The Miscalculation of NATO's Death. *Parameters* 37 (1): 98-114.

IKENBERRY, G. JOHN.

2001. American Grand Strategy in the Age of Terror. *Survival* 43 (4): 19-34.

JERVIS, ROBERT.

2003. Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly* 118 (3): 365-388.

KAGAN, ROBERT.

2008. *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.

--- 2004. *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage Book.

KAPLAN, FRED.

2008. *Daydream Believers. How a Few Grand Ideas Wrecked American Power*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

KAPLAN, ROBERT D. OG STEPHEN S. KAPLAN.

2011. America Primed. *The National Interest* 20 (112): 42-54.

KIRAS, JAMES D.

2010. Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency. I John Baylis, James J. Wirtz og Colin S. Gray (red.). *Strategy in the Contemporary World*, 3. utgåve. Oxford: Oxford University Press.

KISSINGER, HENRY A.

1965. *The Troubled Partnership: A Re-Appraisal of the Atlantic Alliance*. New York: McGraw-Hill.

KNUTSEN, BJØRN OLAV.

2008. NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. *Internasjonal Politikk* 66 (1): 35-64.
 --- 2007. *NATO and the changing nature of the transatlantic security community*. FFI-rapport 2007/00070. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

KOLODZIEJ, EDWARD A.

2008. After Afghanistan: Whither the Coalition of Democratic States? *Swords and Ploughshares* 16 (2): 14-21.

KRAUTHAMMER, CHARLES.

1990. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33.

KRAUTHAMMER, CHARLES.

2002. Re-Imagining NATO, *Washington Post*, 24. mai.

KUPCHAN, CHARLES A.

2011. *Ending the Cold War's End: Russia's Place in the Euro-Atlantic Order*. Tale ved Den Norske Atlanterhavskomites 46. årlege tryggingskonferanse, Det norske Nobelinstitutt, 7. februar.
 --- 2010. NATO's Final Frontier. Why Russia Should Join the Atlantic Alliance. *Foreign Affairs* 89 (3): 100-112.
 --- 2008. The Atlantic Order in Transition: The Nature of Change in U.S.-European Relations. I Jeffrey Anderson, G. John Ikenberry og Thomas Risse (red.). *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

LAKE, ANTHONY.

1993. *From Containment to Enlargement*. Tale ved Johns Hopkins University, Washington D.C., 21. september. <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>> [10.3.2011].

LANTIS, JEFFREY S.

2004. American Perspectives on the Transatlantic Security Agenda. *European Security* 13 (4): 361-380.

LAYNE, CHRISTOPHER.

2000. US hegemony and the perpetuation of NATO. *Journal of Strategic Studies* 23 (3): 59-91.

LINDLEY-FRENCH, JULIAN.

2007. *The North Atlantic Treaty Organization: the Enduring Alliance*. London: Routledge.

LIZZA, RYAN.

2011. The Consequentialist. *The New Yorker*, 2. mai. <http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa_fact_lizza> [29.8.2011].

LUNDESTAD, GEIR.

2006. NATOs store test vil stå i Afghanistan, *Aftenposten*, 15. november.

--- 1998. "Empire" by Integration. *The United States and European Integration, 1945-1997*. New York: Oxford University Press.

LUTZ, BRENDA OG JAMES LUTZ.

2010. Terrorism. I Alan Collins (red.). *Contemporary Security Studies*, 2. utgåve. Oxford: Oxford University Press.

MATLARY, JANNE HAALAND.

2009. *European Union Security Dynamics in the New National Interests*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MAYER, MICHAEL.

2008. *US grand strategy and Central Asia*. Defence and Security Studies, 2/2008. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

MEARSHEIMER, JOHN J.

1990. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security* 15 (1): 5-56.

MELBY, SVEIN.

2010. NATO and US Global Security Interests. Paper presentert på konferansen NATO's New Strategic Concept - Finding a New Balance, Den Gamle Krigsskole, Oslo, 30. september.

--- 2009. *Obama og amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo files on defence and security, 02/2009. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

--- 1996. *Why NATO expansion would serve US interests*. NUPI-notat, nr. 552. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.

---1995. *Amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: Tano.

MICHTA, ANDREW A.

2006a. *The Limits of Alliance. The United States, NATO and the EU in North and Central Europe*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

--- 2006b. Transatlantic Troubles. Are they Americas Loss. *The National Interest* 15 (86): 62-66.

MOORE, REBECCA R.

2007. *NATO's new mission. Projecting stability in a post-Cold War world*. Westport, CT: Praeger Security International.

MORGAN, DAVID.

2011. Gates criticizes NATO; How much does U.S. pay? *CBS News*, 10. juni. <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/06/10/501364/main20070541.shtml>> [10.6.2011].

MORGENTHAU, HANS J.

2006. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 7. utgåve, revidert av Kenneth W. Thompson og W. David Clinton. Boston: McGraw-Hill Higher Education. [1948].

NEUKIRCH, ULRIKE DEMMER OG RALF.

2010. NATO Developed Secret Contingency Plans for Baltic States, *Spiegel Online International*, 12. august. <<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,733361,00.html>> [11.5.2011].

NEW YORK TIMES.

1992. Excerpts From Pentagon's Plan: "Prevent the Re-Emergence of a New Rival". 8. mars. <<http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html>> [20.8.2010].

NOETZEL, TIMO OG BENJAMIN SCHREER.

2009. NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance. *Contemporary Security Policy* 30 (3): 529-547.

NORTH ATLANTIC COUNCIL.

1990. *Final communiqué, 17.-18. December*. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23690.htm> [17.12.2010].

--- 1967. *The Future Tasks of the Alliance*. The Harmel Report. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm> [2.12.2010].

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION.

2011. *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*. <<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/PLACEMAT.MARCH%2004..pdf>> [13.4.2011].

--- 2010a. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon.

--- 2010b. *The Nato Response Force*, 16. november. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm> [8.2.2010].

--- 2008a. *NATO and the fight against Terrorism. How did it evolve? Response to 11 September*, 1. april. <<http://www.nato.int/issues/terrorism/evolve02.html>> [10.3.2011].

--- 2008b. *NATO decisions on open-door policy*, 4. april. <<http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>> [26.4.2011].

--- 1949. *The North Atlantic Treaty*. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [10.4.2010].

NYHAMAR, TORE.

2001. *NATO fra bolverk til nettverk*. FFI-rapport 2001/05918. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

OBAMA, BARACK.

2010a. Europe and America, Aligned for the Future. *The New York Times*, 18. november.

--- 2010b. *National Security Strategy*. The White House. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> [12.7.2010].

--- 2009. *The Way Forward in Afghanistan and Pakistan*. Tale ved United States Military Academy, West Point, New York, 1. desember. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>> [11.2.2011].

--- 2007. Renewing American Leadership. *Foreign Affairs* 86 (4): 2-16.

RAJU, MANU.

2008. The next president grills Gen. Petraeus on Iraq war, *The Hill*, 4. august. <<http://thehill.com/homenews/news/14706-the-next-president-grills-gen-petraeus-on-iraq-war>> [21.3.2011].

RINGSMOSE, JENS.

2010. *Taking Stock of NATO's Responce Force*. Research Paper 54. Roma: NATO Defense College.

--- 2009. NATO's responce force: Finally getting it right? *European Security* 18 (3): 287-304.

ROBERTS, ADAM.

1999. NATO's "Humanitarian War" over Kosovo. *Survival* 41 (3): 102-123.

RUPP, RICHARD E.

2006. *NATO After 9/11. An Alliance in Continuing Decline*. New York: Palgrave MacMillan.

RÜHLE, MICHAEL.

2003. NATO after Prague: Learning the Lessons of 9/11. *Parameters* 33 (2): 89-97.

SANDERS, DOUG.

2009. Afghan war tests resolve of NATO on 60th anniversary. *The Globe and Mail*, 28. mars. <<http://www.theglobeandmail.com/news/world/article977198.ece>> [13.8.2010].

SCHIMMELFENNIG, FRANK.

2008. NATO enlargement: A constructivist explanation *Security Studies* 8 (2): 198-234.

SCHMIDT, JOHN R.

2006. Last Alliance Standing? NATO after 9/11. *The Washington Quarterly* 30 (1): 93-106.

SCHREER, BENJAMIN.

2009. NATO and Counterinsurgency: Lessons from Afghanistan. I Christopher M. Schnaubelt (red.). *Counterinsurgency: the challenge for NATO strategy and operations*. Roma: NATO Defense College.

SEVASTOPULO, DEMETRI.

2008. Gates warns of "two-tier" NATO, *Financial Times*, 7. februar. <<http://www.ft.com/cms/s/0/1e505e66-d54b-11dc-8b56-0000779fd2ac.html#axzz1HEExs3ty>> [21.3.2011].

SHEA, JAMIE.

2011. *NATO's Partnerships post Lisbon Summit - How to reinforce them?* Tale ved Den Norske Atlanterhavskomites 46. årlege tryggingskonferanse, Det norske Nobelinsittut, 7. februar.

SHEN, DINGLI.

2004. Can Alliances Combat Contemporary Threats? *The Washington Quarterly* 27 (2): 165-179.

SIMES, DIMITRI K.

2011. Foreign-Policy failure. *The National Interest* 20 (115).

SLAUGHTER, ANN-MARIE.

2009. America's Edge. Power in the Networked Century. *Foreign Affairs* 88 (1): 94-113.

SMITH, JULIANNE M.FL.

2006. *Transforming NATO (...again). A Primer for the NATO Summit in Riga 2006*. Washington, DC: Center for Strategic International Studies.

SNYDER, GLENN HERALD.

1997. *Alliance politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

SPIEGEL, PETER.

2008. Gates says NATO force unable to fight guerrillas, *Los Angeles Times*, 16. januar. <<http://articles.latimes.com/2008/jan/16/world/fg-usafghan16>> [20.2.2011].

SPYKMAN, NICHOLAS JOHN.

1970. *America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power*. Hamden, CT: Archon Books. [1942].

STRAND, TRON OG PER ANDERS JOHANSEN.

2011. Nato angrep, politisk ledelse visste ingenting, *Aftenposten*, 18. februar. <<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/wikileaks/article4033562.ece>> [18.02.2011].

STRØM-ERICHSEN, ANNE-GRETE.

2009. Hvorfor vi er i Afghanistan, *Bergensavisen*, 26. august.

TALBOTT, STROBE.

1995. Why NATO Should Grow. *The New York Review of Books* 42 (13).

TANNER, STEPHEN.

2002. *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to the War Against the Taliban.*, Revidert utgåve. Philadelphia, DA: Da Capo Press.

TERRIFF, TERRY M.FL.

1999. *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press.

THE FUND FOR PEACE.

2010. *Failed States Index*. <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140> [13.4.2011].

TYSON, ANN SCOTT.

2007. Pentagon Critical of NATO Allies. *Washington Post*, 12. desember. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/11/AR2007121102428.html>> [12.11.2010].

WALLANDER, CELESTE A.

2000. Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War. *International Organization* 54 (4): 705-735.

WALT, STEPHEN M.

2010. Is NATO irrelevant? *Foreign Policy*, 28. oktober. <http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/09/24/is_nato_irrelevant> [10.11.2010].

--- 2009. Alliances in a Unipolar World. *World Politics* 61 (1): 86-120.

--- 2005. *Taming American Power: the Global Response to U.S. Primacy*. New York: Norton.

--- 1989. The Case for Finite Containment. *International Security* 14 (1): 5-49.

--- 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

WALTZ, KENNETH N.

2000. Structural realism after the Cold War. *International Security* 25 (1): 5-41.

--- 1993. The Emerging Structure of International Politics. *International Security* 18 (2): 44-79.

WEBBER, MARK.

2009. NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan. *British Journal of Politics & International Relations* 11 (1): 46-63.

WHITNEY, CRAIG R.

1991. War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity. *New York Times*, 25. januar. <<http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html?pagewanted=1>> [26.4.2011].

WILLIAMS, ELLEN.

2008. Out of Area and Very Much in Business? NATO, the U.S., and the Post-9/11 International Security Environment. *Comparative Strategy* 27 (1): 65-78.

WOHLFORTH, WILLIAM C.

2002. U.S. Strategy in a Unipolar World. I G. John Ikenberry (red.). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. New York: Cornell University Press.

WOODWARD, BOB.

2010. *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster.

--- 2002. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.

YOST, DAVID S.

2010. NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept. *International Affairs* 86 (2): 489-522.

--- 2009. Assurance and US extended deterrence in NATO. *International Affairs* 85 (4): 755-780.

--- 2007. NATO and the anticipatory use of force. *International Affairs* 83 (1): 39-68.

ØVREGARD, GURO SCHMIDT.

2008. *NATO etter den kalde krigen. Alliansens fortsatte relevans i amerikansk geopolitikk*. Masteroppgåve. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.